

Estudio sobre Comercio y Pobreza:

Las Mipymes ante los efectos de la política de liberalización comercial en Nicaragua



97285

Welbin Romero Jirón
Francisco J. Pérez

Instituto de Investigación y Desarrollo

Nitlapan - UCA

Overseas Development Institute

(ODI)

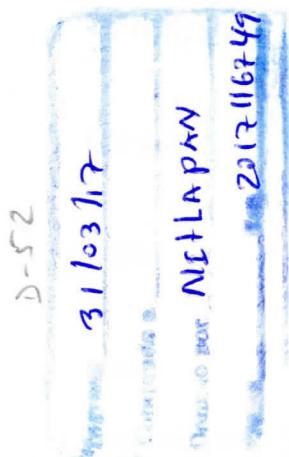
Programa Comercio y Pobreza en Latinoamérica

COPLA

Estudio sobre Comercio y Pobreza:

Las Mipymes ante los efectos de la Política de liberalización
Comercial en Nicaragua

Welbin Romero Jirón y Francisco J. Pérez



Managua junio de 2010

Romero, Welvin.

Estudio sobre comercio y pobreza: Las MYPIMES,
ante los efectos de la política de liberalización
comercial en Nicaragua./ Welvin Romero, Pérez Francisco .- 1ª Ed. Managua, NITLAPAN,
Junio 2010.

168 p.

ISBN 978-99924-0-972-5

1-Comercio

2-Pobreza

3-Política comercial.

4-Mypimes

5- Nicaragua

AUTORES:

Welbin Romero Jirón

Francisco J. Pérez

EDICIÓN Y DISEÑO AL CUIDO DE:

Myurel Marena Vásquez R.

CORRECCIÓN DE TEXTO:

Hebé Zamora Reyes

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:

Ana Raquel Martínez

FOTOGRAFÍA:

Myurel Marena Vásquez R

IMPRESIÓN: Grupo Editorial Acento

Edificio Nitlapan

Campus de la UCA Managua, Nicaragua

Tels: (505) 22781343, 22781344, 22780627, 22780628, 22784211.

Telefax: (505) 22760436. Apdo postal: A-242

E-mail: secnitla@ns.uca.edu.ni, nitlapan@nitlapan.org.ni

Web: www.nitlapan.org.ni

Siglas empleadas

ALBA	Alianza Bolivariana para las Américas
BCN	Banco Central de Nicaragua
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Canimet	Cámara Nicaragüense de Micro- Empresarios Turísticos
Cantur	Cámara Nicaragüense de Turismo
Cepal	Comisión Económica para América Latina
CNPE	Comisión Nacional de Promoción de Exportaciones
CNS	Consejo Nacional Sectorial
Conapi	Cámara Nacional de la Pequeña Industria
Conamipyme	Consejo Nacional Mipyme
Conimipyme	Consejo Nicaragüense de Micro, Pequeña y Mediana Empresa
Conpes	Consejo Nacional de Planificación Económica y Social
Copla	Programa Comercio y Pobreza en Latinoamérica.
Cosep	Consejo Superior de la Empresa Privada
Cosumipyme	Consejo Superior de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

CPMEN	Consejo Permanente de Mujeres Empresarias de Nicaragua
CPC	Consejos de Participación Ciudadana
CRIES	Coordinadora Regional de Investigaciones y de Estudios Sociales
CST	Central Sandinista de Trabajadores
DEL	Desarrollo Económico Local
Dpyme	Dirección de Políticas de Fomento a las Mipyme
DR-Cafta	Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos
EEUU	Estados Unidos
EJN	Emprendedores juveniles de Nicaragua
EMNV	Encuesta Nacional de Hogares Sobre Medición de Nivel de Vida.
ERP	Estrategia Reforzada de Reducción de la Pobreza
FNT	Frente Nacional de los Trabajadores
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fundes	Fundación de Estudios Sociológicos.
GTZ	Cooperación Técnica Alemana.
HIPC	Highly Indebted Poor Countries (en inglés)

IFI	Instituciones Financieras Internacionales
Inatec	Instituto Nacional Tecnológico
Inide	Instituto Nicaragüense de Información de Desarrollo (anteriormente INEC)
Incae	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
INDE	Instituto Nicaragüense de Desarrollo
INEC	Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos
Inpyme	Instituto Nicaragüense de Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
Intur	Instituto Nicaragüense de Turismo
INSS	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social
Magfor	Ministerio Agropecuario y Forestal
Mific	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio
Mined	Ministerio de Educación
MYPE	Micros y Pequeñas Empresas
Mipyme	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
OEA	Organización de Estados Americanos
ODI	Overseas Development Institute
ODM	Objetivos del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo

OMC	Organización Mundial de Comercio
ONG	Organismo No Gubernamental
PIB	Producto Interno Bruto
Pronicaragua	Agencia de Promoción de Inversiones de Nicaragua
Promicro	Programas de Microempresa
Pronipyme	Programa de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa
SDE	Servicios de Desarrollo Empresarial
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
TRC	Turismo Rural Comunitario
UAM	Universidad Americana
UCA	Universidad Centroamericana
UNAN-León	Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua-León
UNI	Universidad Nacional de Ingeniería

Contenido

I. Introducción	11
1.1 Liberalización comercial en Nicaragua, más allá de la firma de TLC	15
II. Las Mipymes: ¿Cómo se define este grupo meta en las políticas públicas?	23
2.1 Conceptuando "Mipymes"	25
2.2 La institucionalidad pública de apoyo a las Mipymes	37
2.2.a Implementación de políticas: pensadas para unos, favorecidos otros	38
2.2.b Políticas de fomento de Mipymes utilizadas	41
2.3 A manera de resumen	46
III. Las Mipymes en el contexto de la liberalización comercial	55
3.1 Contexto general	55
3.1.a La economía nicaragüense	56
3.2 Las actividades Mipymes incluidas en el análisis de Nitlapán	59
3.2.a Madera-muebles en Centroamérica: una posibilidad aún por aprovechar	61
3.2.b Turismo Rural Comunitario como alternativa de reducción de la pobreza rural en Centroamérica	72
3.2.c El aporte económico de las microempresarias en la economía local	82
3.2.d Apertura comercial y nuevas dinámicas comerciales: el caso de las panaderías de Nicaragua	90
3.3 Elementos a destacar de los estudios de casos	100
3.3.a Mipymes y su relación con los mercados	100
3.3.b El rol del Estado en el fomento de las Mipymes	104

3.3.c Los problemas siguen siendo los mismos	107
IV. Estrategias de incidencia de los gremios representantes de las Mipymes	113
4.1 Política comercial y Mipymes	116
4.2 Las Mipymes y los procesos de participación	121
4.3 El nuevo esquema de políticas públicas	128
4.3.a La agenda de incidencia de las Mipymes	140
4.4 A manera de resumen.....	147
V. Elementos para el debate nacional.....	153
VI. Referencias bibliográficas.....	159



I. Introducción

I.1 Liberalización comercial en Nicaragua, más allá de la firma de TLC







I. Introducción

Francisco J. Pérez¹

Por más de 50 años, la agricultura ha sido asociada a la palabra subdesarrollo, incluso entre los indicadores de desarrollo se esperaba que en cada quinquenio el peso de la agricultura en el PIB disminuyera drásticamente. La agricultura relevante para las políticas públicas ha sido la de exportación, ya que al generar divisas es clave en la balanza comercial. Esta concepción ha relegado a los mercados internos como sinónimo de poco dinámicos y sin valor agregado, y son los primeros a ser desprotegidos en las negociaciones de los tratados de libre comercio. Sin embargo, la aplicación en los países en desarrollo de modelos basados en etapas continuas de crecimiento y de transformación económica, ha generado mayores niveles de pobreza e inequidad en las familias rurales, se ha crecido económicamente, pero de igual manera se ha crecido en pobreza, ya que son modelos de desarrollo excluyentes. La producción de exportación no es viable para los pobres rurales por los niveles

de inversión en tecnología, ya que éstos están excluidos de la mayoría de servicios a la producción, y su escala no les permite mantener los volúmenes requeridos en las fechas señaladas. Los pobres rurales están incorporados a cadenas de valor en los mercados domésticos, los cuales tienen mucho margen para generar valor, tal como lo demuestra la revolución de los supermercados. Es tiempo de dar a los mercados internos la importancia que merecen en el desarrollo local, en la reducción de la pobreza a través programas que faciliten la incorporación de los sectores sociales marginados a las cadenas de valor agroalimentarias, tanto a nivel nacional como regional.

Como parte de los procesos de liberalización, integración y globalización, la revolución de los supermercados llega a los países en desarrollo. Esta revolución es liderada por firmas norteamericanas y europeas, principalmente Wal-Mart, las cuales han demostrado que los mercados locales tienen mucho potencial de dinamismo y ganancias para los actores a través del control de la cadena de valor. Las firmas de supermercados están integrando

¹ Investigador Senior Nitlapan-UCA, Director Copla-Nicaragua.

verticalmente no sólo los procesos de producción, transformación y distribución a lo interno de los países, sino también a nivel regional. Wal-Mart incluye a cadenas de supermercados como Paiz (Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica), La Despensa Familiar (Guatemala, El Salvador y Honduras), Maxi Bodega (Guatemala, Honduras y Costa Rica), Palí (Costa Rica y Nicaragua), La Despensa de Don Juan (Guatemala), La Unión (Nicaragua) y Más x Menos (Costa Rica). En el caso de Nicaragua se estima que controlan entre el 20 y el 40% del consumo urbano de alimentos, y con ello han impulsado cambios en los estándares y tecnología de producción y procesamiento, empackado y presentación de productos. El éxito de estas firmas en mercados locales es la mayor confirmación de que los mercados locales sí son dinámicos y generan valor agregado similar al de los mercados de exportación.

Para que los supermercados sean una alternativa viable para los productores pobres, los territorios donde viven deben incrementar su competitividad económica y de desarrollo humano. Entiendo la competitividad como el

incremento del nivel educativo del capital humano; territorios con una educación promedio mayor atraerán inversión que demanda fuerza laboral preparada, y con ello empleos mejor remunerados; incremento de los niveles de inversión en infraestructura productiva, acceso a puertos, aeropuertos, mercados, un sistema de transporte que permita movilizar la producción con bajos costos de transacción; mejora de los sistemas de comunicación, de manera que los actores económicos accedan a información de precios, mercados y tecnología. Estos elementos, para evaluar la competitividad territorial, hacen que a nivel interno de nuestros países existan diferentes zonas con diversos niveles de competitividad territorial. Sin embargo, un elemento común es que las comunidades indígenas son las que se ubican en las zonas menos competitivas de los países, ya sea el Caribe Central de Nicaragua, la Franja Transversal del Norte, y el Petén en Guatemala.

En los recientes tres años, el Banco Mundial ha incentivado una serie de estudios que combinan el análisis de los capitales territoriales, las cadenas



de valor y la reducción de la pobreza, fomentando las actividades a nivel micro e integrando verticalmente los procesos de producción-acopio-procesamiento y distribución de productos agroalimentarios. Estos estudios en las cadenas lácteas, de carne y de granos, han identificado procesos preliminares de segmentación de mercados muy relacionados con segmentación social, los cuales pueden ser acelerados con las políticas de fomento para el aprovechamiento de los tratados de libre comercio y de cuotas de exportación hacia los Estados Unidos. En el mediano plazo, estos procesos de segmentación social incrementarían los niveles de polarización de la estructura agraria, y con ello los niveles de inequidad en los territorios rurales. Por ejemplo, las políticas de promoción para el aprovechamiento de las cuotas de la carne y de la caña de azúcar, incentivan dos rubros cuya producción se basa en el incremento de áreas, en la concentración de tierras, por lo que se podría esperar un aumento en el nivel de inequidad en el acceso a la tierra, que ya de por sí es muy desigual. De acuerdo con la nota de políticas en tierra del BM (2007), el índice GINI de

concentración de tierras varía entre 0.76 y 0.86, el cual ubica a Nicaragua entre los países más desiguales del mundo, y el índice en Guatemala es similar.

Las políticas de liberalización comercial y de fomento a la exportación, hasta ahora han sido justificadas y alentadas por el crecimiento económico que los países experimentan con ellas. Sin embargo, a través de la implementación del Índice de Desarrollo Humano, han demostrado que el crecimiento económico y que la estabilidad macroeconómica no se traducen automáticamente en la reducción de los niveles de pobreza y de pobreza extrema en los hogares, y más complicado aún, no garantiza la mejora de las condiciones de vida de las mujeres y de los hogares dirigidos por mujeres. Tanto el crecimiento como la estabilidad económica son condiciones necesarias para crecer, pero hacía falta enfatizar en políticas específicas de reducción de pobreza y de promoción del empoderamiento de las mujeres en las áreas rurales. Esto, porque al revisar las características de las poblaciones vulnerables en cada uno de los países, se identifica que





en las áreas rurales, son las mujeres las que sufren los mayores niveles de marginación y exclusión de la tenencia de activos de servicios básicos y productivos. Por ejemplo, en Nicaragua, y de acuerdo con el Censo Agrario (2001), la mujeres acceden únicamente al 18% de las fincas, representan el 13.6% de los que reciben capacitación y asistencia técnica, mientras el Censo de Población (2005) señala que el 36.9% de las mujeres rurales mayores de 15 años son analfabetas. Por lo que como efecto principal, las mujeres rurales son las que tienen menor acceso a los mercados laborales y de productos, las que menos posibilidades tienen que obtener ganancias de las políticas de comercio y de atracción de inversión extranjera.

Esta difícil situación a que se enfrentan las mujeres se ve empeorada por la pobre integración o visibilización de los sectores económicos más vulnerables en el Plan Nacional de Desarrollo. Esta poca visibilidad es el efecto de la priorización de la gran industria o del sector empresarial exportador generador de efectos multiplicadores en la economía, por lo tanto generador de empleos y de

riqueza para el país. Sin embargo, este soñado efecto multiplicador será casi imposible de conseguir, ya que dado los altos niveles de desempleo, el salario rural no mejora y sigue siendo muy bajo (US\$2.00 al día), incluso los salarios de Zona Franca Industrial (US\$160 a US\$170 al mes), son tan bajos que únicamente cubren entre el 31 y el 43% de la canasta básica oficial del país.

El debate acerca de cómo incentivar el empleo y reducir la pobreza en los países en desarrollo está aún en caliente. Sin embargo, se puede decir que ambas escuelas líderes del pensamiento han aprendido algo: los estructuralistas, la importancia de la estabilidad macroeconómica y del rol de los mercados en la economía; la escuela neoliberal, las políticas monetarias y las de liberalización comercial son necesarias, pero no suficientes, sin embargo, un efecto clave aún ausente en la reflexión es el rol de los mercados domésticos, como vía real para la reducción de la pobreza y de los niveles de inequidad en los países en desarrollo. El crecimiento de los supermercados, en el caso de Wal-Mart, que entre 2005 y 2007 llegó a

operar 460 establecimientos en la región centroamericana, demuestra que no únicamente se genera valor incentivando la exportación, sino también a través de la integración vertical de los procesos que garantizan el consumo alimentario de la población urbana local. Para generar un debate nacional acerca de hacia dónde deben dirigirse las políticas de reducción de pobreza, ya que actualmente se desarrollan políticas de protección social y no de empoderamiento económico, se necesitan los mercados internos, que son un buen nicho donde iniciar un proceso de mejoramiento de las condiciones en que las familias pobres que viven en regiones rezagadas acceden a los beneficios de las políticas de comercio.

1.1 Liberalización comercial en Nicaragua, más allá de la firma de TLC

En los años 60 y 70, Latinoamérica llevó a cabo una experimentación de modelos de desarrollo mediante la sustitución de las importaciones, buscando la retención de las divisas generadas por las exportaciones. Para

que las nuevas industrias pudieran ser competitivas, los estados definieron una serie de políticas de protección y de regulación de los mercados, lo cual en el mediano plazo resultó en una política que desestimuló la competitividad, y con la crisis financiera por las deudas externas, fue necesario hacer una serie de reformas para estabilizar las economías de los países. Una de las principales políticas de incentivo a la producción y a la competitividad del sector privado fue la liberalización (des-regularización) de los mercados. Centroamérica, como parte de la región, fue parte de este proceso, aunque existe cierta tendencia de asociar el proceso de liberalización comercial únicamente con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos (DR-Cafta), sin embargo, en el caso de Nicaragua se puede comprobar que este proceso inició 20 años antes de la ratificación y puesta en marcha de este tratado. La liberalización comercial puede ser trazada desde la apertura de los mercados paralelos, en 1985, hasta la negociación del tratado de asociación con la Unión Europea en 2008, un proceso que ha favorecido a ciertos grupos económicos y generado



discutidos efectos en la reducción de la pobreza rural y urbana.

En 1979, el gobierno nicaragüense implantó un cambio fuerte en cuanto al modelo de desarrollo y al rol del Estado en la economía nacional. Bajo esta concepción, el Estado no sólo regulaba los precios, sino que también producía, acopiaba, transformaba y distribuía en las ciudades los alimentos, controlando el mercado interno. El contexto de un país en guerra, y con ello la escasez de productos, obligó al Estado a reconocer y a promover los mercados paralelos en 1985, luego, en 1998, la espiral inflacionaria² obligaría a una reducción severa en los subsidios a la producción, a la reducción de las tarifas a la importación y a la reforma monetaria que redujera el déficit, y al manejo de una tasa de cambio que estimulara la exportación. Luego, estas políticas iniciales de liberalización comercial fueron profundizadas mediante la aplicación de la terapia de shock en el período 1990-1992. El cambio de gobierno permitió un cambio de modelo económico, que transformó el rol del Estado y fortaleció el rol del sector privado en la economía nacional.

Aunque el objetivo de la terapia de shock era estabilizar la economía mediante la reducción del gasto público, el paquete incluyó una serie de medidas adicionales que luego se denominarían El Consenso de Washington. El Estado se retiró de la producción, intermediación y distribución de alimentos, pues las empresas públicas que cumplían esta función fueron privatizadas; el comercio exterior fue estimulado; las tarifas de importación fueron reducidas unilateralmente, pasando de una tarifa promedio mayor del 20% a una menor del 10%.³ Además, se estableció un deslizamiento constante de la tasa de cambio, con lo que se consiguió estabilidad y fortalecer el sector exportador del país. Finalmente, se estableció la política de promoción y de protección de la inversión extranjera, liberando con ello los mercados de servicios (telefonía, energía y turismo). Para 1994, Nicaragua era un país estable y que iniciaba a tener crecimiento económico, aunque paralelamente se incrementaban los niveles de inequidad y con ello los niveles de pobreza.

³ El Banco Mundial considera que en CA se implementaban las tarifas más bajas de Latinoamérica (DR-Cafta: Challenges and Opportunities for Central America, 2005).

² Llegó a 14,000 %.



Con el fin de asegurar los mercados externos hacia donde exportar, Nicaragua (y la región como tal) estableció una estrategia de tres niveles: mundial, a través de la integración a la Organización Mundial de Comercio (OMC); regional, con la integración del Mercado Común Centroamericano (MCCA), y a nivel de mercados estratégicos se planteó el establecimiento de tratados de libre comercio. Por decisión de los países caribeños, Nicaragua fue incluida en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI, 1983-1993; 1995-2008), por lo que accedía al mercado estadounidense en condiciones preferenciales desde 1983, en rubros como textiles, banano, café y azúcar, así como en productos no tradicionales. Las dificultades para lograr una segunda fase del tratado planteó la necesidad de establecer un Tratado de Libre Comercio. De igual manera, la generación de bloques económicos en el mundo, tales como la Unión Europea, el Mercosur, la Iniciativa Andina, y los países del Pacífico Sur, entre otros, estimuló la creciente necesidad de establecer una región integrada económicamente y aliada a uno de los bloques económicos más

fuertes: el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (Nafta, por siglas en inglés).

Es en este contexto, y con el lanzamiento de la Iniciativa de Libre Comercio en las Américas (ALCA), que se inician una serie de negociaciones con México, Estados Unidos y Canadá para el establecimiento de los TLC. México es el primer TLC que firman Nicaragua y la región hace 10 años, es decir, ya cumplió con su segunda fase de liberalización de productos. En 2001 Nicaragua es miembro activo de la OMC, y a la vez se activa el TLC con República Dominicana, que luego vendría a ser parte del acuerdo con Estados Unidos, así mismo, en 2002, se activa el tratado con Chile. El Banco Mundial considera que esta estrategia fue muy eficiente en incrementar el aporte del comercio al Producto Interno Bruto (PIB). De manera general, en la región, el comercio pasó de representar el 47% del PIB al 76% del mismo; en el caso específico de Nicaragua, pasó del 32 al 71% del PIB. El principal aporte proviene del estímulo de las importaciones, que pasan del 23 al 47%, mientras las exportaciones incrementaron únicamente en 15





puntos porcentuales (9 al 24%).⁴ Como efecto final de estas tendencias de crecimiento en el comercio, el déficit de la balanza comercial pasa de cerca del 100% de las exportaciones, en 1990, a más del 200% a la firma del Cafta.

La negociación y la firma del DR-Cafta, así como el tratado de asociación con la UE, son los elementos más visibles de la política comercial de la región. Sin embargo, la integración económica centroamericana podría ser la estrategia que mayores dividendos ha generado para los países en la región. El comercio intrarregional ha crecido constantemente, y para países como Nicaragua y Guatemala, la región representa tanto o más que lo que se exporta a los Estados Unidos. Este comercio interno es con base en una distribución de trabajo no oficial en la región, pero que de hecho se está realizando, porque mientras El Salvador y Costa Rica se definen como centros de servicios y tecnología, Guatemala y Nicaragua se definen como los proveedores de alimentos en la región. El Salvador, Costa Rica

y Honduras son importadores de alimentos, y gracias a la libre movilidad de materias primas pueden importar granos, lácteos y carne de Nicaragua y de Guatemala con mayor facilidad. En el caso de Nicaragua, el MCCA pasó de representar el 10.8 al 24.9% de las exportaciones, desplazando a Europa y a la Comunidad Andina como socios estratégicos en el comercio. Dado que lo que se comercia a nivel regional son cadenas agroalimentarias, es muy probable que esta política de integración económica sea la que más contribuya a la reducción de la pobreza rural, ya que incluye la producción campesina, y no únicamente a los empresarios exportadores.

El DR-Cafta es un tratado que permite estabilizar y ampliar las preferencias comerciales obtenidas por los países miembros de la CBI, por lo que en principio es una decisión estratégica para asegurar mercados en condiciones más competitivas que con el resto del mundo. Las negociaciones obtenidas tendrán un importante beneficio a nivel macro, pero muy limitado a nivel micro, principalmente en los temas de inequidad en el acceso a recursos y a servicios para la producción. El Cafta

⁴ Volúmenes de Exportaciones Brutos incluyendo Maquila BM 2005 DR-CAFTA: Challenges and Opportunities for Central America.





amplía las ventajas para rubros como ganado, caña de azúcar y maní, los cuales tienden a tener efectos negativos en la distribución de la tierra, ya que aumentan los niveles de concentración de la misma. El Cafta también amplía las condiciones y ventajas para el sector textil al flexibilizar las reglas de origen, no obstante, el desarrollo de este sector no ha sido tan dinámico como para absorber la mano de obra urbana, pero tiene limitada capacidad para absorber la mano de obra rural desplazada. Por lo que en el mediano plazo, los ganadores de la política comercial son aquellos que se integran a las cadenas de exportación y aprovechan las oportunidades de mercado abiertas por el Estado a través de las negociaciones internacionales. Luego, la población urbana tiende a beneficiarse de menores precios en sus productos industriales y en algunos casos alimenticios, no obstante, la población rural tiende a enfrentar mayor nivel de competencia, mayor presión por los recursos naturales y mayores niveles de pobreza.

Aunque el DR-Cafta ha hecho que la política de liberalización comercial se haya puesto en el centro del debate

de las políticas públicas, una revisión histórica permite establecer que las decisiones principales acerca de la protección de los sectores económicos del país, se habían tomado al menos de 10 a 13 años antes. Nicaragua ha avanzado no únicamente en una estrategia como país, sino también como región, estableciendo una estrategia de tres vías para garantizar mercados a los productos claves de exportación. Hasta ahora, se podría plantear que la Integración Económica Regional ha sido la medida que más ha favorecido al sector campesino del país, mientras que el resto de los acuerdos estarían pretendiendo reducir pobreza a través de la generación de empleos, la cual no ha sido como se esperaba en cuanto a calidad y a cantidad. Tampoco ha habido una reducción significativa de la pobreza, ya que entre 1993 y 2005 la pobreza general ha pasado de 50.3 a 48.3%, y la pobreza extrema ha tenido un comportamiento similar: de 19.4 a 17.2%. ¿Qué queda por implementar en política comercial? ¿Ha llegado esta política a su límite como motor de la economía? ¿Qué pasó con el efecto multiplicador?







II. Las Mipymes: ¿Cómo se define este grupo meta en las políticas públicas?

- 2.1 Conceptuando “Mipymes”**
- 2.2 La institucionalidad pública de apoyo a las Mipymes**
- 2.3 A Manera de resumen**





II. Las Mipymes: ¿Cómo se define este grupo meta en las políticas públicas?

Welvin Romero⁵

Uno de los elementos que resaltó en la identificación de las lecciones aprendidas de la relación entre la política comercial y la pobreza en Latinoamérica (Copla), es que no existe una claridad de parámetros que permita definir hasta dónde una empresa es considerada micro, pequeña y mediana, lo cual tiene implicaciones importantes, dado que al no tener claro el grupo meta que se quiere beneficiar, las políticas públicas tienden a ser generales y terminan beneficiando a las empresas grandes.

Dada esta situación, se realizó una revisión crítica de la literatura sobre la micro, pequeña y mediana empresa (Mipyme) urbana de Latinoamérica, identificando cuáles son las principales tendencias de los esfuerzos por apoyar a las Mipymes, aquellos que están encaminados a incorporar a las pequeñas y medianas empresas a cadenas de alto valor.

La literatura examinada (Zevallos, 2003; Barquero, 2003; Torres, 2006; Cepal, 2006; Guaipaitín, 2003), reconoce la importancia de las Mipymes en al menos cuatro áreas:

- a) La creación de empleo con poco requerimiento de capital.
- b) El significativo aporte a la creación de nueva riqueza.
- c) Su elevado consumo de materias primas nacionales.
- d) La generación de ingresos para amplios segmentos empobrecidos de propietarios de negocios, autoempleados y trabajadores.

A pesar de estas características, las Mipymes parecieran no ser prioridad en los modelos de desarrollo que se han aplicado en Nicaragua, en los cuales se ha focalizado a la gran empresa como el motor de desarrollo del país (Grigsby y Pérez, 2007). Entre los factores que influyen, además, en la no priorización de las Mipymes, está el hecho de que la exclusión económica

⁵ Investigador principal Nitlapan-Copla Nicaragua.



y social se aborda desde la perspectiva del acceso a los mercados, y no desde la distribución del ingreso a lo largo de las cadenas de valor. Se da por supuesto que el ingreso se distribuye en relación proporcional con el aporte de los que participan, lo que en la mayoría de los casos de Mipymes no es cierto. Se obvia el hecho de que la distribución de la riqueza generada está asociada a la gobernanza de las cadenas, al control de mercado que ejercen algunos actores económicos dentro de la cadena, y que les permite apropiarse de una proporción de la riqueza sobre la base de la práctica de oligopsonio, oligopolio o monopolio. Dicho control inhibe las posibilidades de robustecer el crecimiento, de disminuir la exclusión económica y de reducir la pobreza.

El marco de políticas que se ha estructurado en Latinoamérica corresponde a una concepción que percibe los negocios Mipymes como estructuras empresariales, es decir, como unidades maximizadoras de los beneficios. Por esta razón, los distintos países han diseñado y ejecutado políticas públicas que buscan fortalecer la posición empresarial de las Mipymes

(Angelelli y Llisterri, 2003; BID, 2005) o, al menos, favorecer un ambiente empresarialista, sin las correspondientes estrategias de transición. Los organismos internacionales, en especial el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han jugado un papel activo en el desarrollo de este esquema de políticas y en el financiamiento del mismo. Esto ha posibilitado cierto grado de homogenización de las acciones que se impulsan en Latinoamérica.

Las intervenciones bajo este enfoque enfrentan dos elementos estructurales: por un lado, la falta de información fiable y sistemática sobre el funcionamiento y desempeño de las Mipymes (Guaipaitín, 2003; Trejos, 2002; Lacayo, 2002; Zevallos, 2003; Kerkhoff, 2003; Segovia, 2003; Angelelli, 2007); por el otro, sólo un segmento reducido de este tipo de negocios es manejado de forma empresarial por sus propietarios, lo cual limita el aprovechamiento de las intervenciones y dificulta la incorporación de los establecimientos que aún no son empresariales a los procesos comerciales de alto valor.

A pesar de que la literatura releva el hecho de que existe poca información





sobre el desempeño y el funcionamiento de las Mipymes, no se perciben esfuerzos tendientes a corregir esta deficiencia. Es notorio que los análisis reconozcan raramente la enorme diversidad de sectores y ramas de actividad económica, y de sectores sociales involucrados en esa realidad denominada Mipyme. De igual manera, se releva muy poco los temas como el autoempleo y la microempresa, dos de los principales aportes de las Mipymes. Finalmente, hay muy poco análisis en cuanto a la consistencia entre las políticas de apoyo a las Mipymes y las políticas macroeconómicas; en algunos países, estas políticas cumplen objetivos incluso contradictorios.

Esta sección aborda algunos elementos del debate sobre la conceptualización de los negocios Mipymes y su clasificación, además, revisa el desempeño de las instituciones públicas encargadas de las políticas de apoyo a las Mipymes, así como las políticas de apoyo que se han impulsado en los últimos años.

2.1 Conceptuando “Mipymes”

En cuanto a conceptualizar las Mipymes, de manera general se asocian a negocios urbanos, aunque en algunas legislaciones como las de Nicaragua, Guatemala, Honduras y Colombia, la definición incluye el sector rural. La clasificación se realiza a partir del número de trabajadores empleados, del nivel de ventas y de los activos.

Guaipaitín (2003) y Torres (2006) con base en las clasificaciones de 12 países latinoamericanos revelan la existencia de notorias diferencias entre los indicadores utilizados para definir a las Mipymes. El empleo suele ser el indicador más frecuentemente utilizado, y establecen un rango desde un solo trabajador —el propietario del negocio, al que también se le denomina “autoempleado”, “subempleado” o “trabajador por cuenta propia”—, hasta 100 y 264 trabajadores. En esta definición de Mipyme suelen incluirse, además, los negocios tradicionalmente clasificados como informales.⁶

⁶ Se considera informales aquellos negocios que no están constituidos legalmente e inscritos en los registros correspondientes, que no utilizan registros contables y que no contribuyen al sistema tributario. Ver, por ejemplo, los planteamientos de Torres (2003).





considerados durante mucho tiempo como un refugio de trabajadores excluidos económicamente y que constituyen negocios de subsistencia.

Este rango es bastante discutible, dependiendo de las características de las empresas en cada país. En el caso de Centroamérica, una empresa de más de 50 trabajadores no podría ser considerada como pequeña e incluso como mediana. Según Guaipaitín (2003),⁷ las microempresas en las que sólo trabaja el propietario (autoempleo) representan un poco más del 92% del total de establecimientos, y un 36% del empleo total generado en la región, casi la misma proporción del empleo de las empresas grandes con un porcentaje de 38%, lo cual es similar en Guatemala (Segovia, 2003), donde las microempresas que emplean de 1 a 10 trabajadores constituyen el 76% de todos los establecimientos. En Nicaragua, las microempresas con 1 a 5 trabajadores representaban el 93% del total de negocios, y los negocios con un solo trabajador equivalían al 62% de todos los negocios (Mific, 2006).

En Nicaragua se han efectuado estudios dirigidos a mejorar el conocimiento de estos negocios por lo menos a través de dos vías:

a) Incrementando los indicadores utilizados para la clasificación, pero manteniendo la visión empresarial de los mismos (Conamipyme Honduras, 2001).

b) Elaborando una tipología de las Mipymes que caracteriza a estos negocios por sus vínculos con el mercado. Este ejercicio se ha llevado a cabo en Nicaragua, en el sector de cuero-calzado (Narváez, 2001).

Se considera que el conocimiento de las estrategias y de la racionalidad económica⁸ de los micro y pequeños empresarios es aún muy incipiente.

La concepción actual de Mipyme incluye un amplio y heterogéneo conjunto de negocios, que se diferencian entre sí por sus dimensiones, por las actividades económicas a las que

⁷ Las estadísticas recopiladas en esta obra son las más utilizadas en la literatura que se ocupa del estudio de las Mipymes en Latinoamérica.

⁸ Se entiende por racionalidad económica un método de elección entre alternativas o, lo que es lo mismo, un sistema de organización de preferencias entre objetos económicos (necesidades-recursos) con base en estimaciones de valor y coste. Si cada sistema económico tiene asociada una forma de estimar valores y costes, entonces, cada sistema económico tiene asociada una racionalidad diferente.



se dedican, pero, sobre todo, por la enorme disparidad de estrategias y de racionalidades económicas incorporadas.

La escasez de investigaciones sobre estos temas ha provocado que, en un extremo, las políticas que pretenden apoyar estos negocios se basen más en consideraciones sociales, que en el análisis económico (Angelelli, Moudry y Llisterri, 2007). En el otro extremo, las Mipymes son consideradas como un conjunto de negocios dotados de una racionalidad más o menos homogénea, en la que sus propietarios basan sus cálculos y su desempeño en el principio de maximización del beneficio, lo cual lleva a diagnósticos y a programas inadecuados. Como lo afirma Angelelli (2007):

La falta de información y las debilidades institucionales tienen varias consecuencias. Una de ellas es que cuando no se conocen con precisión las necesidades de los distintos segmentos del sector Mipyme (por ejemplo microempresas de subsistencia vs. pequeñas empresas de rápido crecimiento), se diseñan programas genéricos que no ayudan a ningún tipo de empresa.

Tampoco hay estudios que relacionen a las Mipymes con la pobreza, a pesar de que existen suficientes razones para suponer que la mayoría de los pobres urbanos se encuentra en estos negocios como trabajadores familiares de ingresos precarios, autoempleados o asalariados. En diversas actividades y estratos de estos negocios que acostumbran el pago a destajo, los salarios promedian el salario mínimo, o son inferiores a éste cuando los negocios realizan ajustes en su volumen de actividad o cuando el tiempo (volumen) de trabajo no alcanza a completar el mínimo de ingresos (subempleo). De ahí que la incorporación de estos negocios a los procesos comerciales de alto valor, tal como lo proponen las políticas de apoyo de organismos multilaterales tienda a ser limitada. Estas políticas no se adecuan a las dinámicas de integración a cadenas de todos los tipos de propietarios de Mipymes, especialmente aquellas que priorizan el autoempleo y que están ligadas a los mercados domésticos tradicionales.

De modo que el concepto de Mipyme acuñado en la región incluye, entre otras muchas figuras de autoempleo,



a trabajadores por cuenta propia dedicados al comercio al detalle en los semáforos de los centros urbanos de los países latinoamericanos; a los prestadores de servicios de todo tipo, incluidos los de reparación de equipos electrónicos; a propietarios de medios de transporte, y a un segmento de pulperos⁹

Además, incluye a los productores de artesanías en todas sus formas: los talleres de los maestros artesanos en ebanistería, orfebrería, sastrería y calzado, quienes, trabajan en su mayoría por encargo. Estos microempresarios no incorporan la fase de comercialización en sus negocios, lo que les dificulta mantener flujos de producción y vínculos estables con el mercado.

Entre las Mipymes artesanales coexisten varios estratos de negocios: los pequeños y medianos, los cuales tienden a estar organizados empresarialmente, con mediana mecanización del proceso productivo (utilizan equipos eléctricos en todas

las partes del proceso, pero no cuentan con tecnología de punta). Los micros y pequeños, que son de carácter familiar, contratan fuerza de trabajo familiar y no familiar, con equipos de nivel medio a bajo, y su producción se orienta a mercados. Se caracterizan por poseer cierta aversión al riesgo debido a que han sido excluidos económicamente de manera persistente. Los artesanos por encargo son de carácter familiar, cada pieza que elaboran es única. Su flujo de producción es muy inestable y son muy vulnerables a los ciclos económicos.

Las Mipymes artesanales incluyen, además, negocios dedicados a la elaboración de diversos bienes, sobre todo alimenticios, para el consumo local, en donde existe un predominio de gerencia femenina. El desempeño de los negocios se encuentra muy vinculado al funcionamiento de la familia. No obstante, al igual que ocurre en los grupos antes mencionados, existen segmentos organizados empresarialmente. Algunos de éstos han logrado colocar sus productos en los mercados internacionales, de manera especial en los mercados étnicos o “nostálgicos”, que se han conformado

⁹Se trata de pequeños establecimientos donde se expende granos, bebidas gaseosas, lácteos y todo tipo de golosinas. Están ubicados en la casa de habitación del propietario y forman parte del sistema de distribución en los barrios. En países como Nicaragua y Honduras representan formas generalizadas de subempleo.





a partir de la migración de la población de los países del Sur hacia los del Norte. Dado el volumen de la actividad, el retraso tecnológico, la competencia de productos alimenticios importados y la deficiencia en la inserción a los mercados, un segmento importante de estos negocios ha experimentado una situación de estancamiento. La exclusión económica padecida por este tipo de talleres y su fuerte vínculo con la familia alrededor del tema de los ingresos generados por el negocio, hacen que los estratos menos aventajados no estén dispuestos a asumir riesgos.

Entre las Mipymes artesanales hay que incluir, por último, a negocios, muchas veces competitivos, que se han constituido durante varias generaciones. En este tipo de establecimientos, las ganancias se destinan a la creación de negocios para los hijos. La aversión al riesgo que se asocia a esta lógica reduce su posibilidad de actuar de manera empresarial. Lo mismo habría que decir de los negocios cuya estrategia se basa en la disminución del riesgo de desempleo en la familia: cuando el negocio tiene trabajo, se privilegia el incremento del número

de miembros de la familia que laboran en la unidad productiva, antes que la adquisición de equipos que disminuyan los requerimientos de fuerza de trabajo, y en las épocas de reducción de la actividad económica, contraen el número de empleados.

Estas consideraciones constituyen algunos indicios de la necesidad de mejorar el conocimiento que se tiene de las lógicas y de las racionalidades económicas de las Mipymes. Investigaciones orientadas a mejorar la clasificación de las Mipes, de acuerdo con su funcionamiento, y a identificar los problemas específicos del entorno que limitan el desarrollo particular de cada estrato, son claves para el diseño de políticas que apoyen efectivamente los distintos tipos de Mipymes. En este sentido, la incorporación del elemento territorial es clave para un ajuste adecuado de las políticas públicas. Abundan los ejemplos de industrias en las que los productores ubicados en las cercanías de los principales centros de comercialización de sus productos, tienen mayores facilidades para abastecerse de insumos y vender su producción.





El sector más vulnerable de las Mipymes se caracteriza por no priorizar la rentabilidad como elemento principal en su estrategia de negocios: su disposición al riesgo es casi nula, escasa movilidad entre mercados-productos-cadenas, y privilegian la seguridad del empleo-ocupación de la familia. Este sector es clave para el fomento de políticas que permitan su estabilización e incluso su crecimiento. Ésta puede ser enfocada desde una política de fomento del empleo (a través de la ocupación permanente). De igual manera, puede ser parte de las políticas complementarias a los tratados de libre comercio. No como una política compensatoria, sino como parte de la política de fomento a la competitividad.

La Ley de Promoción, Fomento y Desarrollo de las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas (Ley Mipyme, febrero 2008), define a las Mipymes y establece un esquema general de clasificación basado en el número de trabajadores, las ventas y los activos del negocio, el mismo es concretado en el reglamento de dicha Ley, aprobado en mayo de 2008. En su artículo cuarto expresa:

“Las Mipymes son todas aquellas micro, pequeñas y medianas empresas, que operan como persona natural o jurídica, en los diversos sectores de la economía, siendo en general empresas manufactureras, industriales, agroindustriales, agrícolas, pecuarias, comerciales, de exportación, turísticas, artesanales y de servicios, entre otras.”... Toda persona natural debidamente inscrita como comerciante en el Registro Público Mercantil correspondiente, tendrá los mismos beneficios, deberes y derechos que concede la presente Ley y podrá inscribirse en el Registro Único de las Mipymes” (Asamblea Nacional de Nicaragua, 2008).

El Reglamento de la Ley establece, por su parte, lo siguiente: “Se clasificarán como micro, pequeña y mediana empresa las personas naturales o jurídicas que cumplan con los requisitos, y serán clasificados en la categoría correspondiente a micro, pequeña y mediana según los siguientes parámetros:



Tabla 2.1.a Categorías oficiales de acuerdo con la Ley de Mipymes

Variables	Microempresa	Pequeña empresa	Mediana empresa
Número total de trabajadores	1-5	6-30	31-100
Activos totales (córdobas)	Hasta 200.0 miles	Hasta 1.5 millones	Hasta 6.0 millones
Ventas totales anuales (córdobas)	Hasta 1 millón	Hasta 9 millones	Hasta 40 millones



Foto: Myurel Marena Vásquez R.



“...Para las empresas cuyos parámetros se ubican en diferentes categorías, la diferenciación entre micro, pequeña o mediana empresa se determinará mediante normativa interna elaborada por el MIFIC.

“... No serán consideradas Mipymes a los efectos de la implementación de los distintos instrumentos del presente régimen legal, las empresas que, aun reuniendo los requisitos cuantitativos (parámetros de las variables) establecidos por el órgano rector e instancia ejecutora, que en su capital social de forma mayoritaria, participa alguna empresa nacional o extranjera que no se clasifica como Mipyme, salvo excepciones aprobadas por el órgano rector” (Presidencia de la República de Nicaragua, 2008, Artículo 3 del Reglamento de la Ley Mipyme).

Con estas disposiciones se elevó a rango de Ley de la República, la noción de que las Mipymes corresponden a un conjunto homogéneo de empresarios que se diferencian únicamente por las dimensiones del negocio en el cual están involucrados, por la lógica de producción y por la racionalidad inherente a esta forma de organización de la producción, esto

es, por la maximización del beneficio. Ello no debería ser un problema que trascienda el debate meramente académico, si no fuera porque en los hechos la concepción empresarial de las Mipymes ha prevalecido en la lógica con que se han definido las políticas públicas orientadas a estos negocios (Angelelli y Listerri, 2003; BID, 2005), un tema que se retomará.

Nótese que la Ley conceptúa nuevamente a estos negocios por su clasificación: “las Mipymes son todas aquellas micro, pequeñas y medianas empresas...”. Pero, ¿qué son estas últimas? La única forma de saberlo en la actualidad es por su clasificación, no por la naturaleza y características de los negocios. Esto tendría sentido, si la misma ley hubiese mandado a efectuar los estudios que posibilitasen una concepción ajustada a la realidad que ella intenta definir. A juicio del autor, éste es un tema de relevancia para la formulación de políticas públicas, por cuanto tiene dos implicaciones:



(a) Cuando se asume que las Mipymes son un grupo homogéneo de empresarios que se diferencian únicamente por las dimensiones de sus actividades, en un marco de políticas públicas que privilegian los mecanismos de mercado para la distribución de los recursos, se tiende a diseñar acciones de apoyo que intentan llegar a estos negocios por medio de los mercados, sin resolver los problemas estructurales que limitan su acceso a dichos mercados.

(b) Se omite que el tránsito de estos negocios hacia organizaciones empresariales podría acelerarse y ser menos traumático, si dicha transición se apoyara adecuadamente. De acuerdo con este planteamiento, el desarrollo de la cultura empresarialista en las Mipymes debe constituir un eje transversal de las políticas públicas, de forma que las acciones de apoyo hagan sinergias con la forma en que los propietarios de los establecimientos las organizan y las manejan.

La legislación nicaragüense incluye en el concepto de Mipymes a los pequeños productores del sector agropecuario. Sin embargo, seguramente a nadie se le ocurre plantear que los pequeños productores agrícolas son empresarios. De acuerdo con la Ley Mipyme y su Reglamento, los trabajadores por cuenta propia, como los que venden agua en los semáforos de Managua, seleccionan, entre inversiones en diversos sectores y escalas alternativas, aquella en la que su capital se maximiza.

La realidad muestra que las Mipymes son un conjunto heterogéneo de negocios con dimensiones lógicas y racionalidades diversas. Estos negocios convergen en un conjunto de problemas para viabilizar su producción, y están determinados por la economía de mercado en la que se desempeñan, pero vista ésta desde perspectivas distintas. En las Mipymes se incluye a empresarios propiamente dichos, y en el otro extremo, a negocios de subsistencia. El concepto también abarca negocios que no son necesariamente de subsistencia, pero que tienen una elevada aversión al riesgo, la cual deriva de racionalidades que asignan una alta ponderación a la



preservación del patrimonio familiar y/o al empleo de los familiares. Entre estos tres tipos de Mipymes se ubica una gama de establecimientos y de actividades que se mueven en distintas direcciones. Dentro de las Mipymes también tienen cabida maestros artesanos que valoran más el arte contenido en sus piezas que la producción a escala, así como los que sólo elaboran piezas por encargo. Éste es un tema que escapa al alcance de este reporte y que requiere de mayor investigación aplicada. Sin embargo, a juicio del autor, es pertinente para la formulación y evaluación de las políticas públicas orientadas a dichos negocios.

La aplicación de la clasificación contemplada en la Ley aún está por realizarse. La escasez de información es una de las limitaciones relevantes de las instituciones públicas para definir adecuadamente políticas que favorezcan su implementación; un problema que se repite en la mayoría de los países de América Latina (Angelelli, 2007; Guaipatin, 2003; Zevallos, 2003). Es notorio el poco análisis brindado a la enorme diversidad de sectores y de ramas de actividad económica, así como a la heterogeneidad de sectores sociales involucrados. Resalta, en especial, la poca atención dedicada al autoempleo y a la microempresa, los dos segmentos más numerosos de las Mipymes, donde se ubican, por otra parte, los más pobres de estos negocios. Otro elemento al que se le presta poca atención es a la búsqueda de una consistencia entre las políticas de apoyo a las Mipymes y las políticas nacionales que, en algunos países y sectores, caminan en sentido contrario.

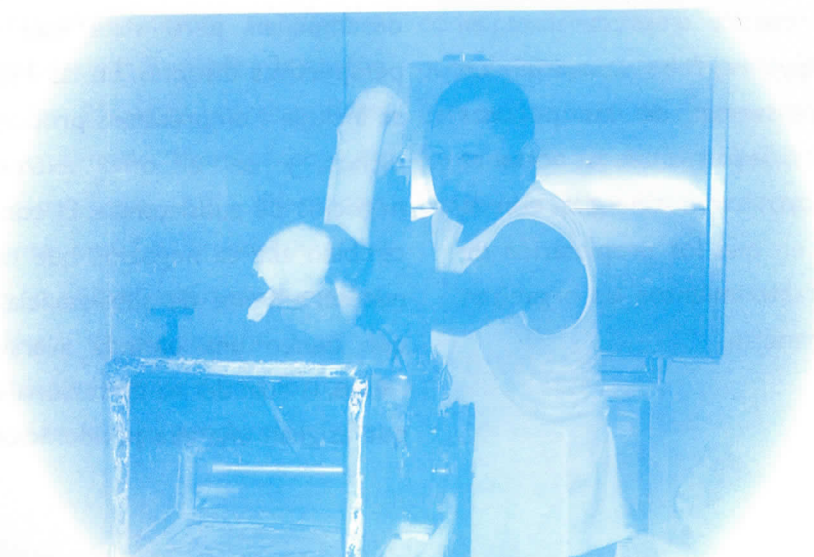


Foto: Myurel Marena Vásquez R.

Tabla 2.1b Tamaño de las Mipymes según cantidad de empleados

Nº de trabajadores	Clasificación	Cantidad de establecimientos	%
21 – 100	Mediana	712	0.45%
6 – 20	Pequeña	4,526	2.85%
2 – 5	Microempresa	49,718	31.30%
1	Trabajador individual*	98,363	61.92%
Sin información		5,539	3.49%
Total		158,858	100%

Fuente: MIFIC, 2006.

*: Los trabajadores individuales sólo incluyen negocios considerados viables para constituirse en pequeñas empresas.



Foto: Myurel Marena Vásquez R.

De acuerdo con el MIFIC, 2006, la mayoría de los negocios considerados Mipymes tienen entre 1 y 5 trabajadores. Esto es consistente con lo observado en los estudios de casos, aunque los principales esfuerzos de intervención para vincular las Mipymes a los mercados externos no se han enfocado en este tipo de negocios. Entre los estudios de casos que sustentan el presente reporte, el mayor número de intervenciones en tal sentido ha tenido lugar en la rama madera-muebles y en negocios que cuentan con más de 30 trabajadores. Pero sus resultados han sido, hasta ahora, poco satisfactorios. En estas condiciones, el desarrollo empresarial y productivo del país tiene al menos tres opciones:

- (a) Mejorar el enfoque de apoyo a los negocios Mipymes que buscan el crecimiento de los mismos.
- (b) Redoblar los esfuerzos por atraer inversiones extranjeras hacia la agroindustria y las manufacturas.
- (c) Una combinación de las dos opciones anteriores.

Los problemas para atraer la inversión extranjera son un tema que escapa al alcance del presente informe. No obstante, vale la pena destacar aquí que la inmensa mayoría de la inversión que se capta es del tipo zona franca, y que uno de los atractivos que el país ofrece a los inversionistas extranjeros lo constituyen los bajos salarios. Esto implica, a su vez, bajas tasas de desempleo abierto, pero altos índices de subempleo invisible y pobreza, lo cual revela que no basta con aumentar los volúmenes de empleo, sino también la calidad del mismo. El desarrollo de las Mipymes requiere de un conjunto de acciones focalizadas en aquellas ramas y segmentos de negocios donde se obtendrían los mayores impactos en términos de empleo, producción y exportaciones.

2.2 La institucionalidad pública de apoyo a las Mipymes

Las demandas de apoyo de las Mipymes superan el espectro de actividades de las agencias de apoyo. Berry (2002), por ejemplo, define la política para la pequeña empresa como la suma de:

- a) Un grupo de áreas estratégicas que incluye instituciones, programas e iniciativas de impacto directo sobre las Mipymes.
- b) Un nivel mínimo de coordinación, interrelación y cooperación entre dichas áreas.
- c) Las estrategias y líneas de focalización, para responder a la demanda del sector meta
- d) Las otras políticas sectoriales, que sin estar diseñadas explícitamente para las Mipymes, ejercen en la práctica una influencia sobre el sector.

Este set de tipos de políticas implica que para obtener resultados, las instituciones de apoyo a las Mipymes requieren de capacidades y de esfuerzos adicionales respecto de las instituciones que atienden a un sector económico específico. Estudios sobre

las instituciones estatales de apoyo a las Mipymes, auspiciados por el BID y por la OEA, destacan que se han realizado importantes esfuerzos por organizar sistemas institucionales de apoyo a las Mipymes, pero que persisten debilidades en las capacidades institucionales y en los esquemas de regulación.

Las instituciones estatales encargadas de apoyar a las Mipymes operan normalmente al nivel nacional, con poca o con ninguna integración del nivel local en los servicios que ellas ofrecen (Torres, 2006). De acuerdo con el BID (Angelelli, Moudry y Llisterri, 2007), el análisis de 17 países latinoamericanos y del Caribe, revela que la mayoría de dichas instituciones no tienen suficiente capacidad para proveer y coordinar servicios que satisfagan las necesidades de las Mipymes. Tales instituciones presentan limitaciones en información para tomar decisiones; falta de planificación; alta rotación del personal clave; gran cantidad de programas con cobertura limitada; falta de coordinación, y fallas



en el seguimiento y en la evaluación de los programas. Concluyen que para el éxito del proceso de formulación e implementación de los programas de apoyo, es relevante algún grado de autonomía de las instituciones respecto de los gobiernos centrales, y la incorporación de los intereses de las Mipymes a través de sus representantes.

Angelelli (2007) señala, entre las mejoras prácticas para el diseño de políticas para fomento a las Mipymes, el desarrollo de sistemas de información y el aprovechamiento de las fuentes de información existentes en el sector público para el análisis del sector, el diseño, e implementación de programas, y no tanto en la provisión directa de servicios; cierto nivel de autonomía institucional del gobierno central; y la incorporación de representaciones de las Mipymes en el proceso de toma de decisiones. Avanzar decididamente en la corrección de las deficiencias y generalizar el uso de las mejores prácticas debería constituir un aspecto destacable de los esfuerzos por mejorar el diseño de políticas de fomento a las Mipymes.

2.2. a Implementación de políticas: pensadas para unos, favorecidos otros

Torres (2006) plantea que mientras la gran empresa se ha beneficiado con diversos tipos de incentivos y facilidades, las Mipymes han debido enfrentar el efecto combinado de importaciones que las superan en calidad y que se han abaratado por la reducción de los aranceles y por la sobrevaluación de los tipos de cambio. El rol de facilitador asumido por los estados nacionales, el predominio de gobiernos pro empresariales o empresariales, y la incidencia de las instituciones financieras internacionales, han configurado una tendencia a que las políticas públicas privilegien la asignación de recursos a través de los mercados.

“Las políticas públicas macroeconómicas y de liberalización no han sido favorables a las Mypes. En general, las políticas han sido más favorables a las grandes empresas que se han movido hacia una alta relación capital/trabajo. Las Mypes son discriminadas por su poco valor como fuente de divisas e



ingresos fiscales. Las Mypes, aunque son las más numerosas, son demasiado pequeñas, dispersas y fragmentadas en cuanto a su organización gremial como para ser un actor que grave significativamente en el quehacer de la política económica” (Torres, 2006).

En la fase de diagnóstico, a las Mipymes se les ubica como estructuras empresariales con problemas de escala, que se mueven en un ambiente que les es adverso por deficiencias en la burocracia, escasez de infraestructura y dificultades de acceso a servicios de apoyo. Por tales razones, el crecimiento y el desarrollo de las Mipymes depende de su capacidad de asociarse o de crecer individualmente; de que el Estado genere el clima de negocios adecuado; y de que se estimule la oferta de servicios empresariales financieros y no financieros, de forma que se mejore la calidad de sus productos/ servicios con costos que les permitan incrementar su competitividad.

El estado apuesta a un modelo en el cual las Mipymes incrementen su acceso a los servicios de asistencia técnica/capacitación, financieros y de comercialización, cuyos proveedores

han sido formados e incentivados desde las agencias de cooperación y el Estado mismo. Esto se traduciría en mayor actividad e ingreso de la actividad económica en que se desarrollan. Sin embargo, ésta no ha sido la tendencia más común, la literatura discute si los resultados son debido a las limitaciones del diagnóstico y/o a las políticas diseñadas o a ambas. Hasta ahora, la pregunta clave para definir acciones de fomento ha sido: “¿Sobre qué mercados se debe actuar?”, y focaliza las acciones en mecanismos de mercado, lo cual es limitado si se toma en cuenta que el grupo meta son agentes socioeconómicos que, en su mayoría, no son empresarios en sentido estricto, cuya respuesta a las señales de mercado no es muy clara.

Es necesario, primero, entender cuál es el lugar de las Mipymes en las cadenas de valor. En países con mercados pequeños, como el caso de las panaderías en Nicaragua, por ejemplo, las Mipymes pueden ser controladas fácilmente si se posee suficiente capital, y si las cadenas tienden a ser gobernadas por una o unas pocas empresas que utilizan la posición dominante que ostentan para definir sus márgenes de ganancia





sin importar los efectos en el resto de actores. En el caso de las Mipymes rurales, las exportaciones se originan en pequeñas unidades productivas (café, ajonjolí, carne, lácteos, etc.), pero el procesamiento y la exportación tienden a tener dinámicas oligopólicas (Grigsby y Pérez, 2007, 2009). Estos grupos económicos tienen tanta influencia, que la Asamblea Nacional aún no aprueba leyes que regulen estos temas, y el Instituto Nacional de Competitividad fue aprobado, pero no implementado.

Las intervenciones basadas en el mejoramiento del acceso a los mercados tienen sentido cuando el grupo meta es el segmento empresarial. La Cepal plantea que *“En todos los casos, los programas de fomento a la articulación productiva han logrado involucrar sólo a un segmento muy pequeño del universo empresarial, en particular, el constituido por las PYME más dinámicas y algunas grandes empresas.”* (Cimoli et al., 2007). En el desarrollo de este esquema de políticas, las organizaciones internacionales han jugado un papel central: *“el grupo BID invirtió más de US\$17 mil millones en operaciones de apoyo directo o indirecto*

a las pequeñas y medianas empresas en los últimos 15 años. La mayor parte de los recursos del BID fueron destinados a mejorar el acceso de las empresas al crédito, especialmente al de mediano y largo plazo (BID, 2005).

Los países que presentan mayor consistencia de sus políticas son México, Brasil y Chile. En los países latinoamericanos de mayor desarrollo empresarial, como Brasil y Chile, destacan varios elementos: las políticas de apoyo a las Mipymes llevan muchos años de aplicación (más de 30 años en ambos países); sistemáticamente se realizan evaluaciones de impacto de las políticas, programas y proyectos; y por último, los programas y proyectos se ejecutan de manera descentralizada desde una perspectiva territorial, y la provisión de algunos servicios se ejecuta a través de agentes privados.

Aunque existen trabajos que abordan el conjunto de políticas públicas que se impulsan en diversos países latinoamericanos (Torres, 2006; Zevallos, 2003), la información que ellos ofrecen no permite hacer valoraciones de conjunto. Por ejemplo, no indican si las políticas corresponden a un





esfuerzo institucional especialmente enfocado en las Mipymes o si se trata de políticas sectoriales más generales que incluyen la posibilidad de beneficiar a este tipo de negocios. Tampoco hacen referencia a la implementación de planes y proyectos a partir de estas políticas.

2.2.b Políticas de fomento de Mipymes utilizadas

Bajo el enfoque de un Estado facilitador y de promoción de mercados, el Estado ha utilizado tres paquetes de políticas que promueven el acceso a servicios de la producción: financiamiento, desarrollo empresarial y clima de negocios.

El acceso al financiamiento figura entre las demandas más frecuentes que las Mipymes plantean a los tomadores de decisiones en tres dimensiones: capital de riesgo para emprendimiento de nuevos proyectos, capital para inversiones, y crédito para gastos de operación (Torres, 2006; Llisterri, 2007; Zevallos, 2003). Los problemas de acceso al crédito de inversión parecieran ser particularmente notorios para las mujeres que encabezan negocios Mipymes (Peña, Pérez y Lorío, 2010).

La banca comercial tiende a evitar atender la demanda de crédito de Mipymes, ya que las considera de alto riesgo y de elevados costos administrativos, dado los pequeños montos y el gran número de usuarios que están implicados en ellas. Como respuesta alternativa, todos los países han desarrollado sistemas de microcrédito que ofrecen crédito de corto plazo y que constituyen la principal fuente de financiamiento de las Mipymes sujetas de crédito. Pero las instituciones microfinancieras cobran intereses superiores a los de la banca tradicional, lo cual hace que el dinero al que acceden sea bastante caro, y dado a que es de corto plazo, no es racional invertirlo en equipos/mejoras de infraestructura, sino en capital de trabajo. Una limitante importante es la fragmentación de la oferta de las microfinancieras, ya que están centradas en las ciudades, con una oferta limitada en cuando a diversificación de productos y de servicios. Esto tiene como efecto que el microempresario acceda a limitada información sobre los productos que ofrecen estas instituciones.



Con el fin de incrementar las facilidades de acceso al crédito bancario, varios países han impulsado sistemas de garantías de créditos (Llisterri, 2007; Caldentey, 2005; Kerkhoff, 2003; Kantis et. al., 2004). Estos sistemas responden a dos modelos básicos: fondos y sociedades de garantía. Los fondos de garantía son entidades que aseguran una cartera de crédito mediante convenios con las instituciones crediticias. En ellos se establecen tanto los criterios de elegibilidad de los prestatarios, como los criterios de aplicación al fondo cuando uno de los negocios no honra la deuda. Las sociedades, por su parte, son mutuales mediante las cuales los miembros de la sociedad son los únicos elegibles. Ambos modelos se han constituido, principalmente, con recursos públicos. En la región, el peso de los sistemas de garantía dentro del crédito bancario no pasa de ser residual, salvo en Chile y en Colombia, donde tienen una significativa cuota del mercado (Llisterri, 2007). Un elemento bastante contradictorio en el marco de políticas de financiamiento, es que el Estado ha generado incentivos para que se financie consumo, a través de no regular las tasas, en detrimento de la inversión productiva.

En cuanto a los Servicios de Desarrollo Empresarial,¹⁰ o servicios no financieros, actualmente se fomentan en conjunto con crédito y con otros servicios financieros, con la lógica de aprovechar de mejor manera el crédito (Báez, 2009). Sin embargo, se discute qué tan sostenibles son estos servicios y cómo se garantiza servicios adecuados a las características de negocios de los microempresarios. Se considera que el desarrollo de servicios financieros y no financieros combinados por las instituciones de microfinanzas ha demostrado ser económicamente sostenible (Báez, 2009; Báez y Alemán, 2009). No obstante, este planteamiento debe tomarse con cuidado por varias razones: el acceso al crédito es altamente valorado por las Mipymes, mientras que los servicios empresariales suponen una cultura empresarial que la mayoría de los negocios aún no desarrollan. Finalmente, existe una experiencia acumulada en la región, en cuanto al desarrollo de productos financieros, lo cual no es igual en la oferta de los servicios empresariales para Mipymes.

¹⁰ Capacitación, transferencia de tecnología, el apoyo en mercadeo, el asesoramiento empresarial, las tutorías y el acceso a información, todos, destinados a ayudar a los pequeños y microempresarios a mejorar el desempeño de sus empresas.



Kerner (1999) cuestiona la posibilidad de atender a los más pobres con este enfoque: *“Aunque el mercado de servicios todavía no está funcionando plenamente, se nota la tendencia de que las ONG tienen que funcionar si no es como empresas, al menos como organizaciones sostenibles. ... ¿Significará el desarrollo del mercado de servicios y la despedida del asistencialismo que las ONG ya no van a atender a los sectores más pobres de la población?”* Otro elemento que se cuestiona de la asociación de SDE con crédito, es que la población que no accede a crédito, tampoco accedería a estos servicios, lo que generaría un proceso de doble exclusión.

El análisis de impacto de las acciones tendientes a crear mercados de SDE se aborda en la literatura desde la perspectiva de estudios de caso de programas y productos específicos, en los cuales se destacan casos exitosos y otros menos satisfactorios. Pero los estudios se ocupan muy poco de abordar los mercados en su conjunto, desde una perspectiva global, por lo que es difícil conocer qué peso tienen estos casos exitosos en el total de microempresas del país, y con ello hasta qué punto el éxito de estas empresas

permite hacer una masificación de las herramientas/políticas aplicadas.

El BID, en 2006, encontró que las Mipymes relacionan los SDE, exclusivamente, con la capacitación, y esta última, en la mayoría de los casos, es vista como un requisito para obtener financiamiento. Las consultorías técnicas no aparecen como una posibilidad real de apoyo, y quienes prestan este tipo de servicios notan un desinterés por parte de los empresarios Mipymes por recibirlos, dada la poca calidad de los oferentes. (Paniagua, 2006). Falta coordinación y enfoque en los programas, en especial en los ofrecidos por las instituciones públicas. Las empresas proveedoras de SDE son, por lo general, Mipymes, y experimentan problemas similares a sus clientes (Paniagua et al., 2006). Estos problemas también aparecen en los casos de Honduras (Kerkhoff, 2003), de Guatemala (Segovia, 2003) y de Nicaragua (Barragán, 2001).

El BID (2005) señala que *“Los países de la región, en muchas ocasiones con apoyo del Banco, hicieron importantes esfuerzos para desarrollar mercados de servicios de desarrollo empresarial, y para*



facilitar los procesos de modernización e innovación en las empresas... Sin embargo, la capacidad de las pequeñas empresas de la región para actualizarse tecnológicamente e innovar sigue siendo muy baja, por lo que es necesario seguir fortaleciendo los mercados de servicios y los sistemas regionales y nacionales de innovación". Más allá de las implicaciones que esto tenga para los segmentos empobrecidos de las Mipymes, el problema más serio identificado por BID consiste en que la región está forzando el desarrollo de mercados a partir de una demanda potencial que no termina de adquirir la convicción de requerir de esos servicios, pero que además no cuenta con los recursos para constituirse en demanda efectiva. Adicionalmente, no se aprecia que el apoyo al desarrollo de los mercados de servicios empresariales se corresponda con una estrategia consistente con los resultados en el desempeño de los negocios. Se trata de un escenario donde los tomadores de decisiones asumen que la mejora en el desempeño de los negocios es un resultado directo de la existencia de un mercado de servicios de desarrollo empresarial, mientras los propietarios de las Mipymes asumen que podrían

requerir de dichos servicios en condiciones de mercado sólo cuando ellos mejoren el desempeño de sus negocios.

Otra de las políticas en la que se ha hecho énfasis es en la mejora del clima de negocios, la cual implica la participación de los interesados en las decisiones que les atañen; incrementar la efectividad de los gobiernos en la provisión de bienes y servicios al público; regular los mercados; promover externalidades positivas, especialmente en cuanto al incremento de la productividad global por mejoras en infraestructura y logística; superar o prevenir las fallas en el funcionamiento de los mercados; y generar consenso sobre políticas de desarrollo favorables al crecimiento.

Pese a que éste es un tema recurrente en la literatura, y probablemente una de las áreas en donde queda mucho por hacer, existen pocos estudios regionales específicos. En la región centroamericana, los documentos oficiales asocian la política de mejoramiento del clima de negocios para las Mipymes con el proceso de formalización de los mismos,





probablemente porque consideran que los problemas asociados con el clima de negocios están relacionados con un tema de acceso a crédito, el cual se mejora una vez que se formalizan los negocios, una idea propuesta por De Soto (2000), la cual Pérez (2005) discute bajo la premisa de la llave y el candado: aunque haya legalización, si en el mercado no hay una oferta adecuada a las condiciones de los pequeños negocios, no hay un mayor acceso al servicio crediticio.

Este esquema tiende a favorecer las demandas de los grupos de poder económico más influyentes. Existen áreas que son relevantes para las Mipymes, pero que al mismo tiempo son de mucha sensibilidad para los grupos de poder económico. Una de ellas es la referida a la competencia (leyes antimonopolio). Éste es un tema crucial en los países pequeños y de menor desarrollo, y se torna aún más relevante cuando se desea promover la incorporación de las Mipymes a cadenas productivas generalmente dominadas por una empresa o por un grupo reducido de empresas grandes.

El Banco Mundial, al analizar el clima de negocios en Centroamérica (Haggarty, 2004), encontró tres problemas claves para los negocios de todos los tamaños: los costos asociados con la actividad de las entidades a cargo de la regulación, la delincuencia y la corrupción. El costo de la regulación equivale a una reducción de la productividad de las empresas de entre 4.8 y 6.4%. Uno de los factores importantes en este resultado está representado por las inspecciones, las cuales equivalen a nueve días por año para Guatemala y a 21 días para Nicaragua, la frecuencia más alta en la región. Los tiempos para registrar una nueva empresa parecieran ser también excesivos: un rango de entre 30 días para Nicaragua y de 85 para Honduras.

El costo de corrupción para las empresas representa entre 1.7 y 3.8% de las ventas, si se considera únicamente los pagos extras para agilizar trámites; pero si se toma en cuenta los pagos para garantizarse un contrato con el sector público, los porcentajes ascienden a 3.3 y 4.6% de las ventas. Es de destacar que estos pagos tienen un carácter regresivo para los micros y los pequeños negocios. Por su parte,





el costo de seguridad y pérdidas por delincuencia representa entre 3.5 y 6.5% de las ventas (Haggarty, 2004; Bhatia, 2005).

Existe una serie de propuestas para solucionar los problemas señalados. Sin embargo, fuera de lo relacionado con la delincuencia, los otros dos problemas, el costo de regulación y la corrupción, dependen en buena medida de que exista una voluntad efectiva de los sistemas políticos nacionales para solucionarlos, y de la incorporación del sector privado a este esfuerzo.

2.3 A manera de resumen

En la literatura de Mipymes, se presenta claramente la necesidad de que el Estado nacional asuma o al menos juegue un papel activo en la promoción del desarrollo de estos grupos comerciales, relevantes en la economía nacional. La promoción de las Mipymes implica la incorporación de segmentos de productores y de trabajadores hasta ahora excluidos de las dinámicas económicas del país. No obstante, la concepción que se ha asumido de las Mipymes es que constituyen como

un grupo homogéneo de empresarios que tiende a ser el principal factor que limita el diseño de políticas adecuadas al sector, y, por lo tanto, refuerza los aspectos de exclusión hasta ahora identificados. Paradójicamente, existen pocos estudios al respecto.

Mejorar el conocimiento de las racionalidades económicas y estrategias que sustentan el funcionamiento de las Mipymes, así como la elaboración de una tipología más adecuada de los negocios, son acciones claves para lograr un sistema de apoyo efectivo a éstos. El esquema basado en una concepción empresarial beneficia al segmento de Mipymes con características más cercanas a la lógica empresarial, la cual es una cualidad que no necesariamente se relaciona con las dimensiones de las operaciones de los negocios o con los sectores y ramas donde éstos se ubican. El problema es que las políticas que corresponden a dicho esquema no benefician a la mayoría de las Mipymes, sobre todo a aquéllas en las que los propietarios y sus familias conforman la fuerza de trabajo del negocio y se encuentran en condiciones de pobreza.

El apoyo a los segmentos de negocios no empresariales requiere de estrategias creativas de rediseño de los negocios e incorporación a mercados. Pero requiere también de la existencia de señales lo suficientemente claras sobre el rumbo de la actividad productiva de los países. El uso de incentivos fiscales y esquemas de compras públicas que promuevan encadenamientos de empresas de mayores dimensiones con negocios Mipymes, es una herramienta que no se está utilizando con la frecuencia debida.

Las Mipymes presentan poca disposición a asumir riesgos. Esta aversión al riesgo se origina en la exclusión económica en la que se ha desarrollado este tipo de negocios, la cual no les ha permitido avanzar hacia lógicas, racionalidades y estrategias de ingresos empresariales. En tales circunstancias, los negocios se han visto obligados a desempeñarse en un ambiente que privilegia la preservación del negocio y la dinámica familiar, antes que el mejoramiento de la rentabilidad de la actividad económica a la cual se dedican.

Por las mismas razones, los propietarios de las Mipymes tienden a privilegiar el aseguramiento del ingreso familiar, el empleo de los miembros de la familia y la transmisión de un oficio o incluso de un negocio a sus hijos para que éstos puedan vivir. Son estos los elementos a los que los propietarios de las Mipymes les asignan el mayor peso en la valoración económica. De ahí que la racionalidad que rige en sus negocios no sea la de la valoración de las formas empresariales, las cuales suponen una mayor propensión al riesgo en función de mejorar la rentabilidad de la actividad económica.

Hay pocos trabajos que analizan la relación entre Mipymes y pobreza urbana. Esta constatación resulta paradójica por cuanto las Mipymes constituyen el refugio de la mayoría de los pobres urbanos. Los altos niveles de subempleo que se observan en la región son un indicio de ello. Un segmento importante de los trabajadores por cuenta propia, que se dedican al comercio minorista ambulante, está conformado por desempleados. Además, el uso de fuerza de trabajo familiar está asociado generalmente a remuneraciones bajas

y a la inexistencia de seguridad social. Las remuneraciones de los asalariados de las Mipymes rondan, por lo general, el salario mínimo, especialmente en los estratos menos aventajados. Esto se debe, en parte, a que las Mipymes asumen el proceso de aprendizaje de la fuerza laboral (Vuskovic, 2007) y a las dificultades que ellas enfrentan para poder desarrollarse.

El uso de contratos por obra, común en las actividades productivas de las Mipymes, ajusta el volumen de trabajo a la demanda efectiva de productos, lo cual implica que los trabajadores no accedan, necesariamente, a las cantidades de trabajo que ellos requieren para obtener niveles salariales adecuados. Por último, la fuerza de trabajo que se emplea, por lo general en estas actividades, carece de calificaciones y posee niveles educativos bajos. Todas estas limitaciones indican que las políticas públicas que apoyen, efectivamente, a las Mipymes podrían ser claves para la reducción de la pobreza urbana.

Transformar estructuras que no funcionan empresarialmente para que ellas desarrollen un ambiente

empresarial constituye un paso necesario, pero no suficiente. Se requiere de políticas que ataquen de manera efectiva las causas del atraso organizacional de las estructuras productivas y que transformen la visión que los administradores de estos negocios tienen sobre sí mismos. La transición de racionalidades requiere de políticas estables y orientadas a resultados en el largo plazo. Estas políticas deben enfocarse más en el desarrollo de capacidades y menos en la transferencia de recursos o en actividades específicas, pero atendiendo las necesidades de apoyo para el funcionamiento y crecimiento de corto plazo, que es donde se concentran por lo general las demandas de las Mipymes.

Es necesario, además, hacer mayor énfasis en el funcionamiento de las cadenas de valor en términos de equidad de la distribución de la nueva riqueza creada, o, dicho de otro modo, en el funcionamiento adecuado de los mercados o políticas de competencia. Aquí, el principal problema es que en una serie de productos las cadenas están gobernadas por una empresa o por un número reducido de éstas,





que establecen las reglas con las cuales funcionará la cadena (caso del trigo, harina y azúcar en el pan).

La región está invirtiendo enormes recursos para desarrollar la oferta de SDE. Estos mercados mantienen esquemas con diversos grados de subsidios, incluso con subsidio total. El desarrollo de la oferta es, sin duda, una condición necesaria para el impulso de estos mercados. Pero si los negocios no han resuelto su problema de ingresos y tampoco han transitado hacia sistemas organizativos empresariales, difícilmente se tendrá la respuesta esperada en el lado de la demanda. De modo que mantener el subsidio a la demanda, no garantiza la eficiencia del mercado en su conjunto.

El apoyo al desarrollo de mercados de SDE debe ser parte de una estrategia global que se adecue a políticas y a plazos, consistentes con el desempeño de los negocios. El apoyo a la conformación de los mercados de desarrollo empresarial debe considerar mecanismos novedosos de vinculación de la oferta a la demanda, de forma que la primera se ajuste a las necesidades de los diferentes estratos de negocios

Mipymes. Al mismo tiempo, dicho apoyo debe considerar procesos de seguimiento y de evaluación de impacto en los negocios, que superen los tradicionales indicadores cuantitativos relacionados con el número de negocios/empresarios atendidos.

El acceso a crédito continúa siendo un punto altamente sensible para el funcionamiento del sistema. Las opciones propuestas para aliviar este problema aún son limitadas. La implementación de esquemas de microcrédito en todos los países ha aliviado el problema, pero está lejos de resolverlo. Aún persisten problemas de acceso, montos, plazos y tasas de interés. Las tasas, los montos y los plazos del crédito bancario se han intentado resolver con los fondos de garantía recíproca, pero éstos aún tienen un alcance muy limitado, dependen mayoritariamente de recursos estatales y no eliminan la necesidad de colaterales, que muchas Mipymes no están en capacidad de ofrecer.

Las políticas dirigidas a mejorar el clima de negocios enfatizan en procedimientos administrativos y





normas jurídicas, pero no atienden de manera decidida los problemas de funcionamiento de los mercados, en especial de aquellos en donde los sistemas comerciales son incipientes o donde la gobernanza de la cadena de valor tiende a generar inequidades en la apropiación de la nueva riqueza creada.

Resulta en un contrasentido que las políticas públicas y las iniciativas de la cooperación internacional de apoyo a las Mipymes, se propongan entre sus objetivos la reducción de la pobreza, mientras impulsan acciones que privilegian los mercados como mecanismo de acceso a las soluciones que enfrentan las Mipymes. Se da, por un lado, el hecho de que las condiciones de pobreza que caracterizan a la mayoría de este tipo de negocios se vinculan con dificultades de recursos financieros, cuya disponibilidad es una condición indispensable para insertarse en los mercados.

También resulta sintomático que el problema de la comercialización de los bienes y servicios originados en las Mipymes —una de las dificultades más notorias de estos negocios—, no se trate

de manera relevante en la literatura. Esto se debe, probablemente, a que el problema de la comercialización no parece ser percibido por la mayoría de los negocios como una situación relevante. Para un segmento importante de las Mipymes, la comercialización es una actividad externa al negocio, dado que no la ven como un proceso que deba incorporarse a la actividad gerencial. En cambio, otro segmento de ellas, percibe que basta con garantizarse un determinado volumen de actividad económica para considerar que el negocio marcha bien. En este caso, la búsqueda de nuevos mercados no es un tema de preocupación inmediata para los propietarios de las Mipymes, mientras los formuladores de políticas suponen que los negocios incorporan esta variable en sus cálculos.

La complejidad de la estructura social y productiva de las Mipymes debe incorporarse en las políticas públicas que se promueven en la región. Del mismo modo, deben diseñarse estrategias diferenciadas de transición, desde sus estados actuales, hacia estructuras empresariales. Los esquemas de fomento y de apoyo deben focalizarse en los segmentos





Mipyme para los cuales son válidos, y debe fortalecerse la producción para el mercado interno donde sea viable, especialmente, ahí donde exista la posibilidad de capturar remesas familiares, y ahí donde haya actividades que posibiliten la comercialización de los productos originados en la Mipyme.

Asimismo, se requiere de la implementación de diálogos estables y efectivos entre los tomadores de decisiones y las organizaciones de Mipymes. Estas iniciativas deberían servir para garantizar la incorporación de los intereses de los gremios en las políticas públicas, sin embargo, estos temas no se encuentran en la literatura o su tratamiento no ha recibido el énfasis que ameritarían.

Una alternativa que aparece en la literatura es la posibilidad de concentrar los esfuerzos de apoyo en los negocios más aventajados. Este planteamiento se propone a través de varias vías. Una de ellas consiste en diferenciar los negocios por su condición de informalidad/formalidad, con la finalidad de concentrar los esfuerzos en los negocios formales

(Zevallos, 2007). En esta propuesta, se considera que los negocios formales, al generar empleos de mayor calidad, constituyen una salida a la presión por empleo que genera la incorporación al mercado laboral de los jóvenes, que todos los años se agregan a la población económicamente activa.

Otra de las alternativas consiste en identificar los negocios que hayan desarrollado mercados de exportación (los negocios con productos estrellas o banderas) o que tengan la posibilidad de hacerlo (Promipyme, 2007). Este planteamiento es positivo siempre y cuando se mantenga la lógica de diseñar las políticas en correspondencia con las racionalidades de estos negocios. Se requiere, además, que la política se haga explícita en términos del segmento o de los segmentos de negocios a los que se dirigen los esfuerzos. Continuar con esquemas en los cuales se invierten esfuerzos en un gran número de temas con poca cobertura puede tender a la frustración de las autoridades a cargo del fomento de las Mipymes.





Foto: Myurel Marena Vásquez R.



III. Las Mipymes en el contexto de la liberalización comercial

- 3.1 Contexto general
- 3.2 Las actividades Mipymes incluidas en el análisis de Nitlapan
- 3.3 Elementos a destacar de los estudios de caso





Foto: Myurel Marena Vásquez R.



III. Las Mipymes en el contexto de la liberalización comercial

Welvin Romero y Francisco J. Pérez

3.1 Contexto general

Esta sección intenta resumir los principales hallazgos de cuatro estudios de casos de Mipymes elaborados por Nitlapan-UCA, en el marco del Programa Comercio y Pobreza en Latinoamérica (Coplá). Dichos estudios se ocuparon de analizar, respectivamente, las actividades de *panificación, madera-muebles y turismo rural comunitario (TRC)*, y, además, se realizó una exploración del aporte económico de las microempresarias en Nicaragua. En el caso de la cadena de mueble y madera, y la exploración sobre TRC, se incluyen experiencias de Honduras y de Guatemala, dado que en ambos casos se quiso comparar las políticas de apoyo al sector en la región.

El objetivo primordial de los estudios de caso fue obtener lecciones sobre buenas prácticas de fomento a las Mipymes, con miras a suministrar evidencias empíricas que sirvan como insumos para abonar al diálogo sobre políticas públicas en Nicaragua. Cada

uno de los estudios ha sido publicado de manera separada por Nitlapan-UCA, con el propósito de proporcionar información detallada sobre cada actividad en particular. De modo que aquellos lectores que tengan interés en profundizar en alguna de dichas actividades, en particular, pueden consultar esas publicaciones.¹¹

La relevancia de la discusión sobre el desarrollo de las Mipymes en países subdesarrollados y con elevados índices de pobreza es reconocida ampliamente. En Nicaragua, el tema ha formado parte de las políticas públicas desde inicio de los años 80, pero perdió relevancia en la medida en que el enfrentamiento armado cobró fuerza en el país. A inicios de los 90, la pacificación y la reestructuración de la economía ocuparon la mayor parte de los esfuerzos gubernamentales. No obstante, los problemas que las

¹¹ Ver acápite 3.2.





Mipymes enfrentaron en el pasado continúan siendo vigentes.

La apertura comercial y la relevancia que se asigna a la competencia de mercado para el crecimiento y desarrollo de los países con altos índices de pobreza, han abierto desde hace algún tiempo la discusión sobre si el mercado funciona realmente para los pobres y para los segmentos de negocios menos aventajados. En Nicaragua, el discurso que las autoridades han manejado respecto al desarrollo plantea que el funcionamiento de los mercados, libre de toda intromisión estatal, fomentará el crecimiento y el desarrollo económico. En el marco de esta concepción, se espera que la apertura comercial funcione como motor de la actividad económica. Han transcurrido 28 años, y estos objetivos continúan sin ser alcanzados. Las exportaciones han crecido de manera sostenida desde 1994, y nuevas actividades se han sumado a la actividad comercial, sin embargo, los índices de pobreza permanecen en los mismos niveles que tenían al inicio de este período de la economía nacional.

Los micros y pequeños negocios no están recibiendo los efectos que la política daba por supuestos, aun cuando han mejorado sus ingresos al incorporarse al comercio exterior. Problemas en la estructura económica, en el funcionamiento de los mercados y particularmente en la distribución de la riqueza, están frenando esta posibilidad. De hecho, la mayoría de las Mipymes no ha logrado incorporarse al comercio exterior.

3.1.a La economía nicaragüense

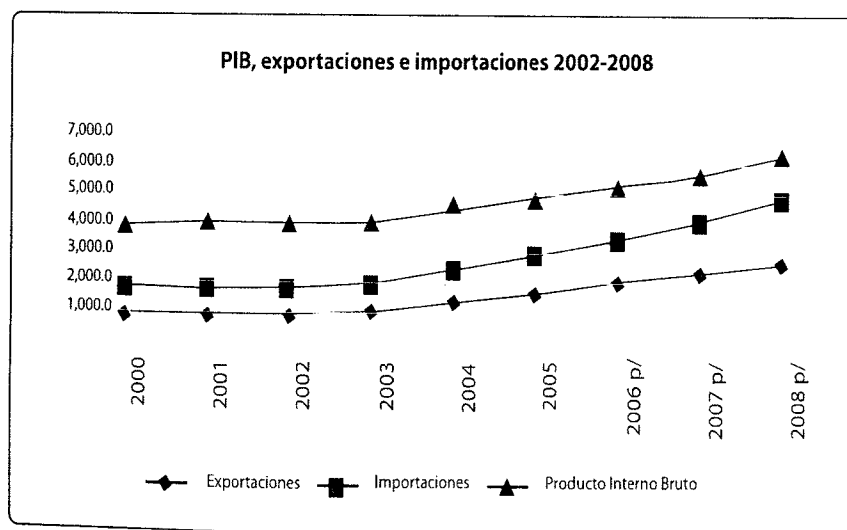
El Producto Interno Bruto (PIB) de Nicaragua en 2008 fue de 6,365.3 millones de dólares. La tasa de crecimiento promedio anual en el período 2000-2008 fue 3.25% y, en el último año, fue 3.2%. Debido a una importante reducción de la cooperación internacional destinada al apoyo del presupuesto nacional, y debido también a los efectos de la crisis de la economía internacional en las exportaciones, en la actividad de las maquilas y en la reducción de las remesas familiares, se espera que el crecimiento del PIB en 2009 sea cercano a cero. De acuerdo con





cifras del BCN (2009), la población nacional fue estimada en 5,7 millones de habitantes en 2008, y la tasa de crecimiento poblacional en 1.3% anual. En ese mismo año, el PIB per cápita fue 1,122 dólares, mientras la tasa de crecimiento promedio anual de dicho indicador fue 4.8% entre 2000-2008. Las exportaciones e importaciones, incluyendo zonas francas, tienen tendencia al incremento en el período recién citado. Para 2008, las exportaciones ascendieron a 2.7 millones de dólares, con importaciones a 4.8 millones de dólares. La balanza comercial de bienes fue deficitaria durante todo el período 2000-2008. En 2008 las exportaciones representaron el 55% de las importaciones. Como porcentaje del PIB, éstas tienen una tendencia ascendente en todo el período: 23% en 2000 y 34% en 2008.

Fig. 3.1.a PIB, Exportaciones e importaciones de Nicaragua



Fuente: BCN, 2009.

El funcionamiento de la economía nicaragüense tiene una elevada dependencia de la captación de ahorro externo en la forma de donaciones, préstamos concesionales, remesas familiares e inversión extranjera directa. Las remesas familiares constituyen una fuente importante de recursos externos para el financiamiento del consumo, y en menor medida, para la inversión de los hogares. En 2008, las remesas representaron 818.1 millones de dólares, una cifra equivalente



al 30.5% de las exportaciones de ese mismo año, incluidas las zonas francas. Las transferencias netas de recursos, que generalmente han constituido un importante soporte del crecimiento económico del país, se han incrementado a tasas superiores al 45% en 2007 y en 2008. En 2008 representaron el 63.8% de las exportaciones. La inversión extranjera directa se incrementó en 33.1% en 2007 y en 4% en 2008, ascendiendo en este último año a 400 millones de dólares, un 15% de las exportaciones. La atracción de inversiones extranjeras ha sido un objetivo prioritario de la política pública desde hace más de 10 años. El país ha venido reformando el marco legal relacionado hasta culminar con la nueva Ley de inversiones extranjeras, pero los resultados no han sido los esperados, puesto que aquéllas se han mantenido por debajo de los 300 millones de dólares anuales, el monto que constituye el nivel histórico. En 2002 se creó una institución especializada en la atracción de inversiones extranjeras denominada ProNicaragua. Estas últimas se incrementaron en 2007 y en 2008 gracias a la inversión en generación eléctrica que ha tenido lugar en el marco del acuerdo ALBA con Venezuela, y bajo un esquema

privado que es impulsado desde el gobierno.

El sector agropecuario, la silvicultura y la pesca continúan siendo significativos en la estructura de la producción nacional. En el período 2000-2008 representaron en promedio el 23% del aporte de todas las actividades. Las manufacturas aportaron el 21.2%, y el turismo el 19.3%. El resto está constituido por diversas actividades de servicios.

La industria manufacturera está constituida mayoritariamente por negocios Mipymes. Según el Censo Económico Urbano del Banco Central de Nicaragua (BCN, 2004), del total de establecimientos urbanos, el 78.6% corresponde a servicios, el 19.5% pertenece a la industria manufacturera y el 1.9% a la construcción. El peso de los establecimientos de servicios se relaciona con la alta dependencia del país en lo concerniente al ahorro externo. En cuanto al tamaño, el Censo revela que los establecimientos de 1 a 20 trabajadores aglutinan el 98.7% del total de establecimientos y el 67% del empleo, mientras el estrato de 1 a 3 trabajadores representa el 87.85% de los establecimientos y el 63.14% del empleo.

Tabla 3.1.a Clasificación de las empresas urbanas en Nicaragua

Concepto	Estratos Según números de trabajadores						
	I:1-3	II:4-9	III:10-20	IV:21-30	V:31-40	VI:41-50	VII:31 o Más
Establecimientos	87.85%	8.77%	1.75%	0.42%	0.20%	0.11%	0.35%
Personal Ocupados	43.14%	15.74%	8.03%	3.49%	2.38%	1.70%	25.52%
Fuente: Censo Económico Urbano 2000, BNC, 2004							
Los estratos del I al III (1- 20 trabajadores) suma 98.37% de los establecimientos y el 67% de los ocupados							

Las Mipymes nicaragüenses enfrentan una economía nacional deprimida y una fuerte inequidad en la distribución del ingreso, compitiendo con la grande y mediana empresa por apropiarse de una proporción razonable de la riqueza creada. Las Mipymes acceden a una pequeña proporción del ingreso, dada la existencia de empresas o de grupos de empresas con comportamientos oligopólicos o claramente monopolísticos, que ocupan eslabones claves de las principales cadenas productivas; la escasa agresividad del empresariado nacional para avanzar en el incremento del valor agregado de la producción primaria, y los escasos incentivos que, para caminar en este último sentido, ofrecen las políticas públicas y los marcos regulatorios.

3.2 Las actividades Mipymes incluidas en el análisis de Nitlapan

Nicaragua es considerado un país que se ha estancado en su transición demográfica urbana a rural, en donde lo rural representa más del 40 % de Producto Interno Bruto del país, ya que el 70 % de la industria nacional depende totalmente de la producción agropecuaria. Sin embargo, la vía agropecuaria tiene una serie de limitantes como: escasa tierra para colonizar, acceso limitado al agua y a tecnología de riego, estancamiento en la tasa de transición de la población rural, alta concentración de tierras con mercados de tierras no dinámicos, y procesos migratorios. En este contexto se ha identificado alternativas no agropecuarias que están generando empleo y procesos de acumulación



en pequeños grupos de familias, las cuales podrían ser fomentadas como alternativa económica y con ello reducir la pobreza (Grigsby y Pérez, 2007, 2009).

Para analizar estas actividades no agropecuarias se propone el estudio de tres cadenas de valor, las cuales tienen como elementos transversales, el rol del liderazgo como factor de éxito/fracaso en actividades que demandan altos niveles de coordinación y de acción colectiva; el rol de la mujer en cada uno de los eslabones de la cadena de valor y su aporte a la solución de los dilemas de acción colectiva; el aporte de las actividades no agrarias en la reducción de la pobreza en grupos excluidos de las cadenas de valor de productos agrícolas de exportación. Para ello, se utilizarán como estudio de casos las experiencias exitosas en Guatemala y en Honduras, ya que ellas se han desarrollado en contextos de políticas económicas similares. Estas experiencias exitosas permitirán identificar recomendaciones de política pública para el fomento de encadenamientos exitosos.

Las cadenas a ser parte del análisis son mueble madera, turismo rural comunitario, y se hace una mirada nacional de las Mipymes desde el aporte de las microempresarias en la economía local. En el caso de la de panadería, es una cadena de valor que está integrada al comercio internacional, dado que aunque su mercado meta es el doméstico, su insumo principal es totalmente importado. A la vez, los micro y pequeños empresarios panderos, atienden a los sectores sociales de menor ingreso en las áreas urbanas, que son altamente sensibles a cambios en precios. La transformación de la madera en muebles es un segundo sector con serias limitaciones en el proceso de innovación y en los temas de calidad, algo en que se ha avanzado con mucho acierto en Honduras, de donde se pretende tomar lecciones. La cadena inicia en el Caribe, que a la vez es una de las regiones geográficas con menor infraestructura productiva, de comunicación, y, con ello, de mayores niveles de pobreza. El eslabón transformador se ubica en las áreas de mayor población e infraestructura del Pacífico, generando un segmento de intermediación que, con altos costos, integra ambos

segmentos, y tiene como resultados precios irrisoriamente bajos en la compra de madera a las comunidades e irrisoriamente altos en la venta a las Mipymes transformadoras.

En el caso del turismo rural comunitario, se discuten dos aspectos importantes: el primero está relacionado con la firma de los TLC, y cómo en el acápite de servicios y de protección de la inversión se genera una serie de normas que hacen que las pequeñas iniciativas de TRC se enfrenten a un mercado de servicios que los excluye de incentivos y que ocasiona un desbalance a favor de las grandes iniciativas turísticas, y el segundo esta referido a la promoción de esta alternativa como una vía de reducción de la pobreza, lo cual es básico para comprender el rol de los líderes, ya sea en organización, en promoción y/o en administración, en la construcción de una institucionalidad con reglas transparentes, elementos claves para el éxito en esta actividad.

Finalmente, se hace una mirada nacional de las Mipymes desde las relaciones de género en el sector. Se identifica en dónde y en qué condiciones se

integran los microempresarios por género, así como los cuellos de botella que enfrentan. Con esta exploración, Nitlapan y el ODI pretenden alimentar el debate de los elementos necesarios en una agenda complementaria ante los tratados de libre comercio, que fortalezca la competitividad de este sector de empresarios nicaragüenses, que cada vez enfrentan un mercado de servicios y de bienes importados que goza de prerrogativas y que genera un contexto adverso y poco competitivo.

3.2.a Madera-muebles en Centroamérica: una posibilidad aún por aprovechar

Welbin Romero J., Francisco J. Pérez, Rubén Gallozzi,¹² y Gema Lorío¹³

La política de apertura comercial impulsada por los países centroamericanos no ha logrado mejorar la inserción del conjunto de la rama madera-muebles a los mercados internacionales. A pesar de que los suelos de los países centroamericanos son predominantemente forestales, las exportaciones de productos de

¹² Consultor Asociado en Honduras.

¹³ Asistente de Investigación, Equipo Copla-Nicaragua.

esta naturaleza han estado lejos de constituir rubros significativos en el comercio internacional de la región.

La pérdida de cobertura boscosa es un problema común que no ha sido atendido de manera adecuada por las políticas públicas. La reducción de los bosques se ha producido, sobre todo, para dejar espacio al incremento de la agricultura y de la ganadería extensivas, con muy poco aprovechamiento de la madera talada. Las áreas boscosas que aún se conservan en Nicaragua, en Guatemala y en Honduras, corresponden a zonas de elevados niveles de pobreza y de pobreza extrema. En los casos de Nicaragua y de Guatemala, aquellas áreas corresponden, además, a zonas donde habitan población indígena y grupos étnicos.

Las exportaciones de productos del bosque se han concentrado en madera con poca o con ninguna transformación, y las industrias que trabajan la madera no han logrado, en su mayoría, avanzar más allá de pequeños negocios artesanales orientados al mercado interno. Los niveles de deforestación y el tipo de regulación forestal adoptado estarían incrementando las dificultades del amplio segmento de pequeños negocios

dedicados a la transformación de la madera. Los talleres de transformación de madera, que constituyen la mayoría de esta industria, se encuentran en una precaria situación, la cual se caracteriza por el hecho de que propietarios y trabajadores son parte de la población pobre que tiene empleo.

Este análisis pretende profundizar en los efectos y en las posibilidades de las políticas comerciales, y en las relacionadas con el comercio en el segmento de micro, pequeños y medianos negocios del sector de madera-muebles, especialmente en Honduras y en Nicaragua, presentando una panorámica de los resultados que las políticas comerciales han producido sobre el proceso de incorporación a los mercados internacionales de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) del sector madera-muebles en Honduras y en Nicaragua. Para ello se comparan las políticas implementadas para el desarrollo de las Mipymes del sector de madera-muebles en los dos países, con el fin de identificar propuestas para los tomadores de decisiones de políticas públicas en Nicaragua.

Metodología

Los estudios se construyeron analíticamente en dos niveles: (a) la evaluación del contexto, con la cual se intentaba analizar la rama desde dos perspectivas analíticas asumidas de manera flexible, la cadena productiva y el análisis subsectorial; (b) la sistematización de experiencias exitosas de incorporación al comercio internacional, la cual se basó en la “Guía metodológica para la sistematización de experiencias locales de desarrollo rural Fidamérica-Preval 2007”. En este sentido, se buscó establecer una relación entre negocios cuyos propietarios se encuentran en situación de pobreza o en peligro de caer en ella, el comercio internacional y las políticas públicas al sector.

Aunque no llega a ofrecer datos conclusivos sobre la pobreza en los segmentos sociales involucrados, el presente documento parte de algunas tendencias que discuten los efectos esperados de la aplicación de una política comercial basada en los postulados de la teoría convencional de las ventajas competitivas. Dadas las dinámicas y la gobernanza de las cadenas de valor en el país,¹⁴ este estudio suscribe tres principios:

- (a) La apertura comercial no garantiza por sí misma un mayor comercio internacional en todos los sectores, e incluso a lo interno de éstos, la integración a mercados internacionales depende de las características de cada producto (Grigsby y Pérez, 2009).
- (b) No se puede esperar movilización de factores (mano de obra y capital) de un sector a otro, debido a las barreras de entrada que se establecen con las dinámicas monopólicas y oligopólicas en diferentes eslabones de las cadenas de valor (Grigsby y Pérez, 2007; 2009).
- (c) El acceso a mercados internacionales sólo es posible para un pequeño segmento de empresas, las cuales tienen capacidad de inversión en tecnología, organización productiva y personal. Las Mipymes que logran exportar son aquellas que con apoyo de la cooperación han logrado financiar estos aspectos.

¹⁴ Para mayor detalle, consultar Grigsby, A y F. J. Pérez

Principales resultados

Nicaragua y Honduras han aplicado similares políticas comerciales, en cuanto a los procesos de liberalización comercial, ajuste estructural y reducción del rol del Estado en la economía (privatizaciones). De igual manera, ambos países tienen similar potencial forestal y de empresas pequeñas y medianas que pueden transformar la madera, pero limitantes en cuanto a infraestructura básica y pobreza. Sin embargo, en el sector madera, Honduras no sólo ha utilizado la política comercial como estímulo de los mercados, sino una política sectorial y subsectorial que incentiva la explotación del recurso forestal, teniendo como resultados destacables: mayor proporción de áreas de bosques bajo planes de manejo, empresas de transformación más grandes, e incremento sostenido de las exportaciones (valor). Por su parte, Nicaragua está implementando una política forestal proteccionista que limita el aprovechamiento de las ventajas otorgadas al país por las políticas comerciales.



Foto: Myurel Marena Vásquez R.

Tabla 3.2.a Características de los marcos regulatorios del eslabón productivo de la cadena madera-muebles en Honduras y en Nicaragua

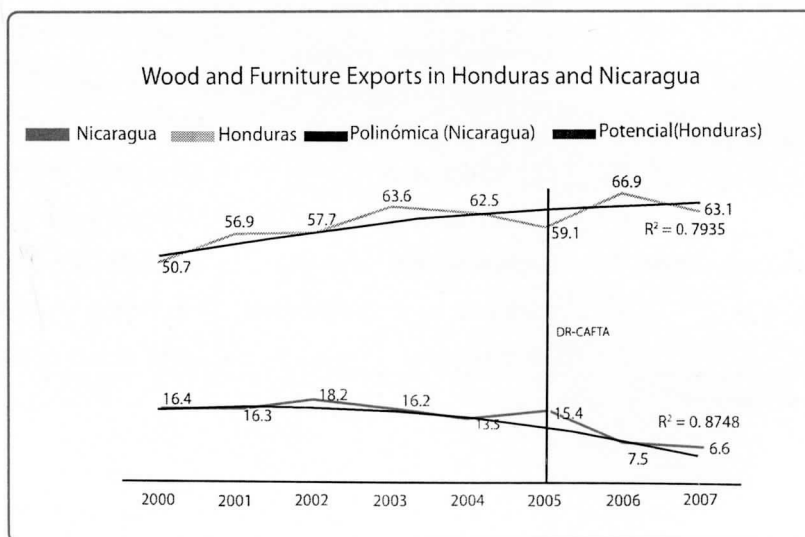
Características	Honduras	Nicaragua
Propiedad	El bosque pasó a ser propiedad de los dueños de la tierra, de quienes tienen posesión y dominio, y de quienes se constituyen en concesionarios de las tierras estatales.	El Estado es propietario de los árboles en tierras propiedad de pueblos indígenas y de grupos étnicos. Éstos tienen derecho a la explotación de los recursos naturales bajo autorización estatal.
Rol de las comunidades indígenas	Se incorpora a las comunidades a la conservación y a la explotación del bosque.	Sólo las comunidades indígenas y los grupos étnicos poseen facilidad para administrar el bosque.
Rol de las instituciones públicas	Las funciones relacionadas con el sector forestal se concentran en el Instituto de Conservación Forestal.	Diferentes instituciones se ven involucradas en el otorgamiento de permisos de explotación y débil capacidad de control.
Mecanismo de regulación	El Estado es el concesionario de tierras nacionales con bosques para que las comunidades las exploten.	Se estableció Ley de Veda para cinco especies maderables, y se incorporó a la Policía y al Ejército a la labor de control.

Fuente: Estudios de casos.

En el caso de Nicaragua, los supuestos que justifican la apertura comercial tienen limitada aplicación en la forestería y en la pequeña industria de muebles, debido a la intervención del Estado en la regulación de la oferta primaria. La cadena maderera debería ser tratada como una excepción en la política de liberalización comercial, debido al poco desarrollo intersectorial (producción-transformación-comercialización) y a los altos niveles de sustitución por productos importados, lo que al final incentiva que el mercado principal de madera sea la exportación sin transformación. Este incentivo se puede relacionar con el nivel de deforestación con que se avanza en Nicaragua, y, de manera general, en la región.

Nicaragua podría incrementar sus exportaciones hasta alcanzar al menos el nivel de Honduras, que, además, tiene interesantes avances en la estabilización de los bosques que explota. Sin embargo, esto conlleva a exportaciones totales de alrededor de 64 millones de dólares, prácticamente, al multiplicarlas por un factor de 10, lo cual demanda una combinación de exportaciones con mayor nivel de transformación y mayor precio.

Fig. 3.2.a Exportaciones de madera-muebles de Honduras y de Nicaragua (2000-2007)



Fuente: Sieca, 2008.

Exportaciones de productos elaborados, e incluso la promoción de los mismos en el mercado doméstico, demandan a la vez la integración de un amplio segmento de negocios de transformación de madera que en su mayoría se encuentran en condición de pobreza, haciendo necesario elevar su capacidad tecnológica y organizativa para poder ser competitivos en el mercado nacional e internacional. Hasta ahora, este proceso ha sido promovido por ONG locales y por la cooperación internacional, con limitada intervención por parte del Estado. Éstos podrían ser los elementos claves de las agendas complementarias para el DR-Cafta y para el tratado de Asociación con la Unión Europea.

Dos elementos básicos para facilitar el eslabonamiento intersectorial son la infraestructura de caminos y el capital de trabajo de los transformadores. La falta de infraestructura en las áreas boscosas es un tema que requiere de la atención estatal, dado que tiene efectos en los costos y en la gobernanza en sí de la cadena, ya que el poder trasladar la madera fuera de las áreas de producción, es actualmente un factor de mucha influencia en la definición de

los precios a los productores o a las comunidades, y a los transformadores en las áreas urbanas. A la vez, un elemento básico en la competitividad a nivel del mercado nacional está relacionado con las condiciones de compra de los productos sustitutos, los cuales se ven facilitados mediante pagos en cuotas bajas a la población urbana e incluso a la rural. Mecanismos similares deben ser desarrollados integrando la cadena de valor, de manera que el consumidor tenga opciones de compra en similares condiciones.

La región en su conjunto ha desatendido las potencialidades de transformación del sector forestal, lo que ha contribuido a la acelerada pérdida de cobertura boscosa. La incorporación de las comunidades a la administración y a la explotación de los bosques, y la valorización de los árboles, tienen efectos positivos sobre la gestión forestal. Cuando las condiciones lo facilitan, estos efectos se hacen sentir también sobre la producción y sobre las exportaciones de productos de madera. De esta manera se benefician los países y se obtienen impactos directos sobre la pobreza de las familias propietarias



de los negocios forestales, sobre los talleres urbanos de elaboración de productos de madera y sobre sus trabajadores.

En el caso de Nicaragua

Es necesaria la redefinición del papel del Estado en la incorporación de los segmentos de negocios micro y pequeños, ya que esto implica que además de la función de regulador, el Estado asuma el papel de promotor del crecimiento y del desarrollo, dado a que es muy claro que, en Nicaragua, las dinámicas propias del mercado no son las de mercados competitivos, sino las de mercados controlados por pequeños grupos, lo cual hace que la asignación de los recursos sea escasa y la riqueza del país sea ineficiente y altamente concentrada (Pérez, 2009; Grigsby y Pérez, 2007, 2009).

El desarrollo de la cadena mueble y madera debe ser enfocado en las exportaciones con el mayor valor agregado posible, enfatizando las exportaciones de productos de madera de segunda y de tercera transformación. La Ley de Veda es un antecedente inmediato de este tipo de política, al haber prohibido

las exportaciones de madera en rollo, timber y aserrada, originada en bosques naturales. Sin embargo, esto ha sido modificado por los efectos del huracán Félix, y existe la posibilidad de que la madera derribada en la RAAN se pierda. De ahí la necesidad de definir cuál es la demanda que priorizará la producción de madera de bosques naturales, en especial la derribada por el Félix. Actualmente, es previsible un proceso más enfocado a la comercialización y a la exportación de madera sin procesamiento o en primera transformación, lo cual reduciría aún más las posibilidades de aprovechar la disponibilidad de madera para la industria de muebles y para las piezas que demanda la industria nacional de la construcción.

La forma idónea de garantizar los flujos internos de madera a la industria nacional, pareciera ser la de asignar, mediante un mecanismo de licitación pública, cuotas para la exportación de madera hasta de primera transformación proveniente de bosques naturales. La recurrencia de desastres forestales como el huracán Félix, requiere que el país diseñe una política de emergencia forestal. En

los últimos 20 años, la cobertura boscosa ha sido afectada severamente por tres huracanes (el Juana, el Mitch y el Félix) y por la plaga del gusano descortezador, la cual produjo efectos devastadores en los pinares del norte de Nicaragua. En todos los casos, la reacción de las autoridades ha sido lenta o contradictoria en términos de los mensajes enviados a los agentes económicos.

Se proponen cuatro tipos de acciones de políticas en las siguientes áreas: eslabón productivo, fomento y desarrollo de la planta de producción, y regulación del mercado. Por ser regulado a nivel de detalle, el eslabón productivo se constituye en un cuello de botella para los flujos de producción en los segmentos industriales. La política forestal debe buscar la sostenibilidad de los bosques a través de un esquema mediante el cual el control de la explotación racional se comparta entre quienes están en posesión del recurso y los entes reguladores. La política forestal debe enfocarse a resultados, para ello se debe trabajar en busca de la facilitación de los flujos propios en la cadena:

Buscar mecanismos legales que devuelvan al propietario y a las comunidades asentadas (con título o sin él) en áreas con cobertura boscosa, la percepción de que el recurso forestal les pertenece y que puede convertirse en una fuente importante de ingresos de su sistema de producción. Ofrecer en concesión o mediante licitación pública áreas estatales con cobertura boscosa o parques nacionales, pero priorizando en la asignación a las comunidades o grupos de campesinos pobres próximos a dichas tierras. Una política de este tipo debería tener un impacto positivo inmediato en las comunidades en pobreza extrema que habitan en las zonas boscosas de las dos regiones autónomas del Caribe nicaragüense y en el departamento de Río San Juan.

Los trámites para la adquisición de permisos deben organizarse para que su emisión sea lo más expedita posible, de forma que no se constituyan en barreras infranqueables, pero tampoco en simples formalismos. El Estado debe promover programas que posibiliten, mediante el otorgamiento de créditos a productores, comunidades o grupos organizados de campesinos,

la obtención de los permisos de explotación correspondientes.

Estas políticas deben traducirse en un incremento de las áreas bajo planes de manejo forestal, y en el mediano plazo, en un mejoramiento del control estatal y de los particulares sobre la explotación del bosque. El incremento en los planes de manejo y en la actividad legal alrededor del bosque, debe incrementar los ingresos del sistema como para desarrollar un efectivo control de la tala y demás actividades forestales. Por otro lado, el Estado debe incrementar los estímulos para el establecimiento de plantaciones forestales. Para ello debe avanzar en la solución de los problemas de propiedad y desarrollar productos financieros para actividades forestales que sean ofrecidos por la banca comercial o a través de programas específicos para este fin. El Fondo Nacional de Desarrollo Forestal, adscrito al Inafor, podría constituirse en el instrumento base para ese objetivo.

Se debe continuar y profundizar la política de modernización de la capacidad de aserrado del país. Del mismo modo, se deben buscar

mecanismos que permitan aprovechar al máximo los aserríos existentes en los principales centros de demanda de madera, los cuales se encuentran subutilizados. Mejorar los vínculos entre los comerciantes y los aserraderos debería incrementar la eficiencia del sistema.

En cuanto al eslabón de transformación, se requiere actuar en tres áreas: la gestión de los mercados externos, el fomento a la creación de un mercado de muebles de madera y productos para la construcción, y las políticas que fomenten y desarrollen la planta de producción. El país debe invertir recursos en la identificación y en la caracterización de los mercados internacionales de muebles de madera y productos para la construcción, en especial de aquellos mercados vinculados al tipo de muebles que tradicionalmente se elabora en el país, y de aquellos en los que el país tiene potencial para insertarse en el futuro. Sería idóneo que hubiera políticas públicas que estimularan el desarrollo de mercados de exportación de muebles exclusivos hechos a mano, y de piezas para la construcción, que facilitarían el proceso de reinserción del país en

los mercados internacionales de estos productos. Las acciones de promoción de la industria deben centrarse en la elaboración de muebles para el hogar y de productos para la construcción a través de tres grupos de acciones:

Promover la conformación de empresas territoriales, dirigidas por los mismos propietarios de los negocios, pero de gerencia asalariada, en sociedad transitoria con las autoridades nacionales, locales u organizaciones de la sociedad civil, que se enfoquen en la comercialización de los productos y en el desarrollo de bancos de insumos de materiales. Articular un sistema de crédito oportuno enfocado en el desarrollo de la planta de producción y del proceso comercial (en especial del que está vinculado directamente al taller), que posibilite a los talleres contar con sus propias salas de exhibición. Las acciones del Estado deben enfocarse en la disponibilidad de crédito a los talleres, a través del estímulo a las carteras con esa orientación, y a la reducción de costos a través de la disminución del riesgo, por la vía del sistema de garantías recíprocas. Desarrollar un sistema de formación y

de capacitación orientado al diseño de productos de madera, al mejoramiento del proceso de secado y acabado de los muebles, a la organización de la planta de producción y a los procesos de mejoramiento constante de la calidad.

Finalmente, la regulación del mercado de muebles de madera y productos para la construcción debe contemplar dos esquemas de estímulos para los micro y pequeños negocios. Las compras estatales deben favorecer a estos negocios por varias vías: eliminar las barreras que limitan la participación de los negocios micro y pequeños en los procesos de licitación pública entre las barreras que deben ser eliminadas están los costos de las bases, las fianzas previas a la adjudicación y el lenguaje de las bases; brindar la posibilidad de participación a los micro y pequeños negocios en licitaciones; incluso se puede establecer una acción positiva hacia este sector; proporcionar, por medio de los sistemas de evaluación de ofertas, una mayor valorización a todas aquellas empresas cuyos productos posean un mayor componente originado en negocios micro y pequeños.



También se debe otorgar estímulos fiscales a las empresas de cualquier sector de la economía que tengan encadenamientos con negocios micro y pequeños. A este respecto se pueden mencionar como ejemplos: las empresas tabacaleras que demandan cajas de madera para el empaque de los puros; las empresas de la construcción que utilizan productos de madera elaborados por los negocios micro y pequeños; las maquiladoras de muebles tapizados que utilizan armazones de madera elaborados por estos negocios; las empresas de elaboración de muebles y de productos para la construcción que utilizan partes preparadas por los negocios micro y pequeños.

Dado que este esquema requiere del proceso de certificación de los negocios micro y pequeños que deseen recibir estos beneficios, el mismo estimulará de manera efectiva el registro de dichos negocios. El desarrollo de esquemas de encadenamientos del sistema empresarial con los negocios micro y pequeños debe constituir un eje de relevancia de las políticas públicas, de forma que el mercado reciba los estímulos necesarios para desarrollar los procesos de inclusión de los segmentos empobrecidos.

3.2.b Turismo Rural Comunitario como alternativa de reducción de la pobreza rural en Centroamérica

Francisco J. Pérez, Óscar D. Barrera,¹⁵ Ana V. Peláez P.¹⁶ y Gema Lorío

Una de las relaciones menos estudiadas o sistematizadas es la del turismo y la política comercial, ya que su punto de conexión se encuentra en el apartado de las Inversiones Extranjeras que se establece en los tratados de libre comercio entre países y regiones (TLC). En el capítulo donde se define cómo deben ser tratadas estas inversiones, tanto a nivel de incentivos como de protección ante procesos redistributivos, se genera barreras de entrada al mercado de servicios turísticos, con la consiguiente afectación a los proveedores nacionales, que deberán competir por atraer turistas a sus instalaciones, las cuales tienen que desarrollar con altas tasas de intereses e impuestos.

¹⁵ Consultor Asociado Especialista en Turismo.

¹⁶ Consultora Asociada en Guatemala

El turismo es, sin lugar a dudas, una actividad propulsora del desarrollo mundial en los últimos años, y es un mercado creciente. En Centroamérica los turistas han pasado de 4.7 millones en 2002 a 8 millones en 2007, y Guatemala --con una cartera de US\$ 1,012 millones-- y Nicaragua --(64 %) con una de US\$ 239 millones-- han sido los países con mayor tasa de crecimiento (Kuan, 2009), por lo que los gobiernos centroamericanos han centrado sus esfuerzos en una estrategia de atracción de inversión extranjera en el sector.

A nivel macroeconómico, esta estrategia pretende generar empleos y encadenamientos con empresas locales proveedoras de servicios, facilitando procesos de mejora tecnológica y organizacional de las empresas locales. Por lo que el modelo general de desarrollo turístico del país está bastante influenciado por este componente de la política comercial. Los incentivos al sector están diseñados consistentemente para atraer empresarios extranjeros y no para el fomento de las iniciativas locales de turismo alternativo. Las iniciativas locales, por lo tanto, no acceden a exoneraciones fiscales ni a

incentivos financieros que les permitan competir de mejor manera, y con ello desencadenar procesos de desarrollo local. Estos acuerdos de facilitación de inversión extranjera en el sector servicios generan una competencia desleal con la pequeña empresa nacional, principalmente, con la oferta turística, con quienes compiten en las áreas de alojamiento, restaurantes, tours e infraestructura en general.

Gómez (2008) y Pérez (2009) señalan, además, otros efectos colaterales de la política de facilitación de inversión en turismo en los TLC: los conflictos sobre la tierra, tanto en Honduras como en Panamá, Costa Rica, Guatemala y Nicaragua. Los procesos de concentración en manos privadas de vastas áreas de playa, de reservas naturales y de otros atractivos de la naturaleza, han sido a costa de las comunidades rurales, y en muchos de los casos de las comunidades indígenas. El Consorcio de Turismo Pro-Pobre (PPT, 2001a) ya había alertado sobre esta posible situación de los cambios y conflictos en la tenencia de la tierra, por falta de un Estado que garantice políticas de fomento productivo en los hogares rurales vulnerables.

La crisis agraria del período



comprendido entre 1990 y los inicios de la década de 2000 trajo consigo una revalorización del rol de la agricultura en la economía rural. Esto se decantó a la vez en una búsqueda de alternativas no agrarias que permitieran, por un lado, mantener a la población rural en sus comunidades de origen, y, por otro, elevar el nivel de vida de las mismas. Esto último ha sido la base para el fomento del turismo rural, inicialmente en la Unión Europea, y luego, desde la cooperación internacional, como alternativa de reducción de la pobreza rural en los países en desarrollo. Sin embargo, no todas las opciones de turismo rural generan las sinergias necesarias para el fomento del desarrollo rural endógeno.

Nicaragua y Guatemala comparten procesos demográficos similares en cuanto a la tasa de desempleo abierto, y a problemas como el crecimiento del empleo urbano informal; la existencia de ciudades con oferta de empleo limitada e incapaz de absorber la mano de obra rural que se desplaza; y tendencias incrementales de migración y de dependencia de remesas internacionales para financiar el consumo familiar. Los procesos de desarrollo rural

territorial son una opción para mejorar los procesos de planificación del desarrollo, conceptuando el territorio no únicamente en su dimensión geográfica, sino incluyendo las actividades económicas agrarias y no agrarias (Romero y Ferrero, 2004; Forstner, 2004; Echeverry, 2001). Klibanoff y Morduch (1995) plantean que procesos descentralizados de planificación reducen las ineficiencias en el fomento del desarrollo, al reducir las externalidades negativas por problemas de coordinación entre niveles jerárquicos. Los procesos de planeación descentralizada deben incluir metodologías participativas para la definición de los argumentos de desarrollo. Baulch y Hoddinott (1996) resaltan el hecho de que las familias rurales están insertas en un entramado complejo de condiciones y de influencias del contexto externo, que son las que influyen en las decisiones acerca del uso de la mano de obra y del capital físico y financiero.

El turismo rural está basado en identificar elementos atractivos, propios de cada una de las localidades, ya sean los activos físicos (naturaleza, paisaje) o los activos sociales (cultura,



imagen, religión), y es un proceso de interacción directa con las personas, por lo cual, el capital humano es su principal elemento (Gómez, 2008). Esta actividad económica representa uno de los mejores ejemplos de cómo el potencial endógeno puede desencadenar procesos de desarrollo a nivel local o territorial.

Kuan (2009), citando a Wilson (2001), lo define como desarrollo a partir de empresas e instituciones locales. Los recursos turísticos pueden ser agrupados bajo diferentes criterios, que hasta cierto punto pueden ser considerados localistas: recursos relacionados con la naturaleza, como el agua¹⁷ y la tierra,¹⁸ recursos relacionados con aspectos históricos,¹⁹ y recursos relacionados con la cultura viva, que es la manifestación de elementos culturales autóctonos del destino turístico visitado.²⁰

Muy recientemente se ha puesto

de moda el concepto de desarrollo sostenible del turismo, el cual no es tan fácil de definir, ya que no es simplemente la conservación del medio ambiente, sino que incluye elementos de la cultura local. Kuan (2009) considera que donde más se aplica este concepto es en el turismo rural, ya que ofrece al turista la oportunidad de experimentar el encuentro con las diferentes formas de vivir de las comunidades que cohabitan en un ambiente rural, y, además, lo sensibiliza sobre el respeto y el valor de su identidad cultural.

En la literatura se identifican tendencias distintas sobre cómo el TRC puede aportar a la reducción de la pobreza, Forstner (2004) plantea que las iniciativas de TRC pueden maximizar las ganancias del sector servicio para las comunidades rurales. Sin embargo, señala que su principal cuello de botella está asociado al proceso de intermediación del servicio, ya que tienen limitado acceso a mercados. Mitchell y Muckosy (2008) plantean, por su parte, que el TRC no beneficia a los grupos más vulnerables, y, por lo tanto, no es una opción para la reducción de la pobreza.

Renitural estima que en Nicaragua

¹⁷ Se incluyen, mares, playas, lagos, ríos, cascadas (saltos), cataratas, fondos marinos.

¹⁸ Cuando se hace referencia a lo relativo a la tierra se incluye su ecosistema, esto es, paisajes, valles, montañas, desiertos (según el caso), flora y fauna, entre otros.

¹⁹ Generalmente se incluye iglesias, monasterios, catedrales, palacios, castillos, fortalezas, ciudades monumentales, puentes, acueductos, conjuntos arqueológicos o artísticos, obras de arte y museos.

²⁰ Formas de vida, tradiciones, gastronomía, folclor, manifestaciones técnicas, artísticas y culturales contemporáneas, fiestas y celebraciones. Esto incluye manifestaciones religiosas propias del lugar.



existen unas 55 iniciativas en turismo rural, que atienden a unos 30,000 visitantes anualmente, generando unos 350 empleos permanentes y 701 temporales. Hay 154 mujeres empleadas de forma permanente (50% de los empleos) y 210 de forma temporal. El TRC genera un promedio de entre US\$80 y US\$100 por mes a los involucrados en el servicio, y en temporada alta --agosto-- puede ser mayor

Para este análisis se seleccionaron los países donde el turismo crece de manera más rápida: Guatemala y Nicaragua. En el caso de Guatemala, se decidió sistematizar la experiencia de TRC en una de las regiones más ricas en recursos naturales y culturales, la cual es también, paradójicamente, una de las que reportan mayores índices de pobreza y de pobreza extrema. Esta experiencia localizada y ejecutada por comunidades indígenas, se desarrolla en conflicto con un proyecto protegido por las leyes de inversión extranjera. En Nicaragua, los casos representan iniciativas locales que integran el TRC como una estrategia para complementar los ingresos agrarios. Para ello se han aprovechado elementos del territorio

--paisajismo, turismo de aventura y mercados de artesanías-- y se han generado condiciones básicas para el alojamiento y atención a los visitantes a las comunidades.

La metodología contempló, fundamentalmente, la sistematización de la experiencia de TRC en cinco comunidades en Nicaragua y en cuatro en Guatemala. Para tal fin, se establecieron dos equipos nacionales, los cuales compartieron metodologías, análisis de resultados iniciales y análisis comparativo de las experiencias.

La cadena de valor del turismo

La cadena de valor en el sector servicios se podría representar de manera sencilla con tres eslabones básicos: promoción y acceso al mercado meta de clientes; el eslabón de transporte desde el punto donde se encuentra el cliente a la iniciativa, y la implementación del servicio (paquete turístico ofrecido). En este sector, las firmas tienden a integrar el circuito completo para el mercado nacional, con paquetes que incluyen facilidad de compra, asociación con tarjetas de crédito, traslados y facilidades para



el alquiler de vehículos, alojamiento, diversión y alimentación.

Las firmas de mayor tamaño integran en su cadena a las líneas aéreas, con promoción a través de las revistas y canales internacionales de televisión. En la implementación del servicio cuentan con personal entrenado en gerencia y en atención al cliente, así como con habilidades en el dominio de idiomas, cocina y bares, además, cuentan con instructores deportivos etc. Uno de los cambios principales en la cadena lo ha fomentado el avance de las TIC, y ahora todo el proceso puede ser gestionado por el cliente a través de internet, sin llamadas internacionales o de larga distancia, haciendo transferencias desde su cuenta al empresario, sin necesidad de manejar dinero líquido e incluso sin ir al banco. Sin embargo, este avance tecnológico está aún muy lejano de las Pymes turísticas.

En Nicaragua, los empresarios individuales han desarrollado una oferta que incluye ecoturismo, agroecoturismo y turismo de paisaje o de naturaleza. A nivel de política nacional, se promocionan las rutas

específicas: café, Pueblos Blancos, ciudades coloniales y volcanes, entre otros, sin embargo, no todas las empresas turísticas (individuales o colectivas) son promocionadas. Al igual que en Guatemala, el flujo de turismo depende de qué tanto son promocionadas las iniciativas por las grandes tour-operadoras.

Principales resultados

La inserción de la protección de inversiones en los TLC ha estimulado un proceso de crecimiento del turismo convencional, y, con ello, procesos de concentración de tierras, en los cuales las familias rurales tienden a convertirse en obreros o a migrar. A la vez, generan barreras de entrada para las pequeñas y medianas empresas oferentes de servicios en el mercado del turismo. Estas barreras están siendo derribadas por algunas iniciativas gracias al apoyo de la cooperación internacional.

Las experiencias sistematizadas demuestran que el TRC tiene un alto potencial para desencadenar procesos de desarrollo local y de reducción de pobreza a través de inversiones comunitarias relacionadas con caminos, escuelas, electricidad y agua potable.



Los que participan en el servicio tienen, además, ingresos familiares que les permiten alcanzar mayores niveles de consumo básico y de inversión en sus sistemas productivos.

Liderazgo con reglas claras en las decisiones colectivas transparentes son los elementos fundamentales en el éxito de este tipo de iniciativas de desarrollo local, que apuestan en el mediano plazo a la formación de capital humano y social. Contrario a lo que plantea la literatura, se identificó un liderazgo fuerte y definido. Sin embargo, las mujeres tienden a estar excluidas de los espacios de decisión comunitaria, aunque poco a poco se van generando niveles de apertura para ellas.

Las iniciativas presentan serias restricciones en el tema de sostenibilidad, ya que dependen enormemente de los organismos de cooperación, que lideran las iniciativas, las inversiones y el entrenamiento de las personas. Las iniciativas visitadas están en su punto de madurez y deben ser conectadas al mercado, ya que de otra forma su tendencia será de estancarse o de involucionar. Esta conexión al mercado

está siendo trabajada en Nicaragua a través de la promoción de la Red de Turismo Rural, y en algunos casos individuales tienen contactos iniciales con empresas hoteleras. El mercadeo y la conexión a mercados de servicios son elementos que deben fortalecerse en estas iniciativas, el enfoque de intervención con base en cadenas de valor tiene su mayor potencial en este momento.

El Gobierno Central, a través del Instituto de Turismo, tiene espacios para el fomento y apoyo de las iniciativas del TRC. En ambos países se identificó la existencia de una política general de fomento al turismo, con áreas y temáticas específicas. Se debe llevar a cabo una labor de incidencia para hacer resaltar las iniciativas de TRC en las rutas turísticas ya definidas, e incluirlas en los beneficios fiscales al sector

En el caso de Nicaragua

Las iniciativas de TRC se originaron como una opción para mejorar los ingresos y el nivel de vida de las comunidades. Los costos de entrada o barreras han sido claves en su nivel de estancamiento actual: poca

experiencia, nuevo giro del negocio, falta de capacitación, desconocimiento del mercado, de los canales de comercialización en el turismo, y de la forma de cálculo de costos y de precios. El valor del servicio lo determinan de acuerdo con una estructura simple, y mezclan los costos del consumo familiar con los de la prestación del servicio.

Las lecciones aprendidas están asociadas con cinco ejes estratégicos, sobre los cuales han alcanzado un éxito relativo. Con base en estos mismos ejes, las iniciativas pueden alcanzar perspectivas de crecimiento y de sostenibilidad.

Importancia del nivel de organización. Los esfuerzos emprendidos por las iniciativas, desde su génesis hasta ahora, han dependido del nivel organizativo desarrollado. Este último les ha permitido acceder o visualizar oportunidades en las que, aprovechando sus fortalezas en términos de recursos y de atractivos turísticos, han podido incursionar en un nuevo mercado o actividad. El liderazgo de grupo o individual ha jugado en esto un papel determinante.

Innovación. Ésta ha sido posible por

el nivel o por el carácter visionario de los miembros de la comunidad en el desarrollo de cada iniciativa. Se recomienda potenciar el flujo de brigadas a nivel nacional y local, como un canal de promoción y de comercialización de los servicios ofrecidos por las comunidades. Al mismo tiempo, deben desarrollarse esfuerzos para que éstas puedan acceder a otro tipo de visitantes o, por lo menos, invertir el segmento hasta ahora atendido. No puede mantenerse la dependencia con respecto al turismo solidario.

Propiedad de la tierra. Debe darse continuidad a la atención de aquellas iniciativas que no son dueñas de la tierra, y establecer un vínculo entre lo rural y lo comunitario, con el propósito de promover el éxito y de mejorar la imagen de tales iniciativas.

El papel de la mujer. Debe continuar promoviéndose el enfoque de género con vistas a incidir en el rol tan importante que la mujer desempeña en la zona rural. El papel de la mujer es determinante, ya que es la administradora de los ingresos, la encargada de la atención a los



visitantes en el alojamiento, y de lo que a la restauración se refiere, además de trabajar de manera eventual como guía turística. En este sentido, las iniciativas deben mejorar su impacto en la reducción de la violencia intrafamiliar y en la inserción de la mujer en la toma de decisiones, entre otros aspectos de carácter sociocultural.

Identificar el tipo de turista.

Debe sensibilizarse a los prestadores de servicios turísticos acerca de la importancia de buscar otros segmentos de visitantes. Deben reunirse (aprovechando el nivel organizativo alcanzado) para estar claros de que los brigadistas y los cooperantes son un segmento cautivo. Las iniciativas deben adoptar estrategias apropiadas para atraer al turista y al excursionista que ingresan a la comunidad.

El beneficio principal que se ha generado en las localidades es el apoyo a la educación. En las comunidades, las escuelas han recibido un nuevo impulso y hemos visto la creación de pequeñas bibliotecas comunales. Aunque ocupen un segundo lugar en importancia, la mejora del medioambiente y de la salud local

figura también entre los beneficios generados por el TRC.

Las fuentes de financiamiento de las iniciativas turísticas son variadas: capital propio, cooperación recibida de parte de organismos no gubernamentales, y, eventualmente, de instituciones microfinancieras. También reciben apoyo de instituciones del Estado, como Marena, Intur e Inpyme, aunque el mismo no es permanente. La principal cooperación proviene de ONG y se focaliza básicamente en capacitación. Por otra parte, las iniciativas analizadas no tienen acceso a los beneficios de la Ley de Incentivos Turísticos, ya que los montos mínimos de inversión son demasiado altos para ellas.

No puede afirmarse la existencia de redes de apoyo en los casos de las iniciativas analizadas. Lo que existe, más bien, es una integración comunal y alianzas eventuales con aliados naturales, como algunos hoteles, y formas de alojamiento urbano. Las iniciativas poseen una limitada capacidad y poder de negociación con los canales de comercialización como tour-operadoras, agencias de viaje y hoteles.

A pesar de sus limitaciones actuales, las iniciativas de TRC sistematizadas son casos que ilustran la contribución de esta alternativa económica a la reducción de la pobreza. Al nivel individual, esta contribución se refleja en el ingreso, en la mejora de la vivienda y en el acceso a servicios básicos. A nivel colectivo, ella se refleja en la inversión en educación formal e informal, en inversión física en salud y en medidas de protección del medioambiente

Tabla 3.2.b. Procesos generados y proyectos en gestión por parte de las iniciativas de TRC

Iniciativa	Procesos generados	Proyectos en gestión
Cooperativa de Turismo Rural Comunitario Las Pílas - El Hoyo	Los miembros de la comunidad han pasado de ser jornaleros en las tierras de los terratenientes a trabajar por cuenta propia.	Aprovechar los recursos de la reserva y evitar la deforestación. Desarrollar la apicultura. Culminar la elaboración y puesta en marcha del plan de manejo. Declaración de parque nacional. Implementar Plan de Negocio, el cual está siendo gestionado en España.
Casa Comunal La Granadilla	Construcción de una biblioteca para la comunidad. Hijos de los miembros de la cooperativa están becados en la universidad. Etiquetado de productos: frijol, pinol y miel. Jóvenes aprenden inglés y danza. Puesto de salud.	Ampliar la capacidad de alojamiento. Incorporar a su oferta otros atractivos como excursiones a la Laguna de Apoyo, al volcán Mombacho, así como visitas a talleres de artesanos de la Cooperativa Quetzalcóatl, en San Juan de Oriente. Entre otros proyectos, elaboración y empaque de productos (frijoles de la UCA-Tierra y Agua) para venderlos a los turistas o a otros aliados (como la Fundación Cocibolca).
La Paloma, Pueblo Hotel, Ometepe	Reforestación de la costa del Lago. Mejora en los ingresos, aunque no son sostenidos o permanentes.	Ampliar huertos comunales orgánicos. Escuela de inglés-español. Recibir más turistas y obtener apoyo de otras organizaciones internacionales.
Cooperativa Quetzalcóatl	Espacio de venta de los productos individuales y acceso a pedidos de mercados externos. Sus productos están reconocidos por su calidad, empaque, diversidad y precios.	Mantener la identidad de la artesanía local. Desarrollar una marca de San Juan de Oriente. Integrar San Juan de Oriente a la oferta turística de Catarina. Abrir espacios de parte de las municipalidades locales. Borrar el estigma de ser una cooperativa de éxito y no un ejemplo para el municipio.
Parque Ecológico Guardatinaja	Implementación de mejoras en las casas (pintar paredes, acondicionar una habitación).	La construcción de un albergue campesino. Un centro de interpretación, una escuela de náhuatl. Obtener el permiso de la alcaldía para utilizar en Piedra Quemada un área para el cultivo de pitahaya y piña.

Fuente: Estudios de casos.



3.2.c El aporte económico de las microempresarias en la economía local

**Elena Peña²¹ Gema Lorío,
Francisco J. Pérez**

El concepto de género ha sido prácticamente ignorado durante el proceso de construcción del pensamiento económico en todas sus vertientes teóricas. Durante muchos años, no se avanzó en establecer las necesarias relaciones entre el papel naturalizado de las mujeres y su aporte a las economías nacionales y a la creación de riqueza en general (Ventura, 2005). Esto se debió a que, hasta hace muy poco, el género no se consideraba como una categoría relevante de análisis, ni en macroeconomía ni en el estudio de las finanzas y del comercio internacional.

La mayoría de los economistas reconocen las desigualdades de género a nivel microeconómico. Por ejemplo, en la operación de los mercados laborales o en la distribución de recursos dentro de los hogares, pero, a menudo, les resulta más difícil percibir la relevancia de este tema al nivel macroeconómico. Esto se debe a la premisa general de

que la macroeconomía trata sobre conjuntos y que, tanto los objetivos políticos (tales como estabilidad de precios, generación de puestos de trabajo, crecimiento o balanza exterior) como los instrumentos políticos tradicionales de la macroeconomía (políticas fiscales, monetarias y de tasa cambiaria), son neutrales respecto del género. Los economistas adoptan la misma postura para analizar el comercio y las finanzas internacionales. Como consecuencia de ello, el género es ignorado en los niveles teórico, empírico y de creación de políticas, lo cual contribuye a perpetuar la discriminación por género que se percibe en el actual funcionamiento de la economía (Ventura, 2005).

Según la Revista Nueva Sociedad (2008), las mujeres, en particular las más pobres, por su condición social y desigual tuvieron mayores dificultades para enfrentar los procesos de globalización y de liberalización económica. En muchos países, ellas se encuentran entre los principales “perdedores” de los cambios. La misma revista señala también que diversos estudios han

²¹ Consultora Asociada, especialista en Género.

realizado esfuerzos considerables por analizar la relación entre las políticas comerciales, la pobreza y la equidad de género. En general, los resultados de las investigaciones evidencian una relación negativa entre las tres variables.

Entre las determinantes subjetivas que afectan el desempeño de las Pymes, la variable de género es considerada como una de las principales. En este sentido, si bien es verdad que las Mipymes se han convertido en una importante fuente de desarrollo y de crecimiento económico, también es cierto que las mujeres han aumentado su participación en ellas en cargos directivos o de gestión. Esto ha ocurrido en contextos sumamente distintos, como Estados Unidos, China, Dinamarca y Australia. A pesar de sus diferencias, estos países presentan altas tasas de crecimiento de las mujeres creadoras y directoras de Mipymes (Ciesu, 2008).

En Nicaragua, las microempresarias han detectado múltiples situaciones de inequidad de género que afectan sus negocios por diversas razones, entre las que señalan los obstáculos para acceder al crédito con tasas bajas de

interés, el poco acceso a información de mercado, a oportunidades de capacitación y a puestos de dirección. Las empresarias manifiestan no sentirse representadas por las organizaciones y por las cámaras empresariales existentes en el país, pese a que la mayoría de las microempresas son propiedad de mujeres y están dirigidas por ellas (CPMEN, 2008).

Estas dificultades justifican la necesidad y la importancia de analizar los factores que influyen en el desarrollo de las empresarias en el país. El objetivo de este tipo de análisis consiste en estimular la promoción de acciones que les permitan conocer las oportunidades que el nuevo contexto puede brindarles, y las condiciones requeridas para que ellas aumenten sus propias capacidades, con miras a reducir las brechas de equidad de género, y propiciar el ambiente necesario para el desarrollo de la empresariedad femenina.

Metodología

Este documento tiene como fin aportar al debate sobre cómo incidir en las políticas públicas para el mejor desarrollo de las empresarias, y el



mismo se pretende dinamizar bajo la discusión de cinco temas básicos:

- a. ¿Cuáles son los principales aspectos comunes y divergentes de las Mipymes manejadas por mujeres?
- b. ¿Cómo influye el acceso a recursos y a servicios sobre el desarrollo de las Mipymes manejadas por mujeres?
- c. ¿Cómo influye la capacidad de gestión e incidencia sobre el desarrollo de las Mipymes manejadas por mujeres?
- d. ¿Cómo influye el tema organizativo sobre el funcionamiento y desarrollo de las Mipymes manejadas por mujeres?
- e. ¿Cuál es la influencia de la participación de hombres y de mujeres en las Mipymes sobre lo individual, lo colectivo y la familia?

Para responder a estas preguntas se desarrolló una investigación

participativa, con enfoque de proceso, distribuido en fases, en el cual se tomaba en cuenta a los principales actores involucrados. Se establecieron dos etapas de trabajo: una de recopilación y de análisis de la bibliografía existente sobre el tema, y otra, con empresarios de ambos sexos. Se consideraron cuatro territorios: Masaya, León, Managua y Matagalpa, los de mayor peso poblacional y mayor desarrollo de microempresas. Además, se seleccionaron siete sectores: agroindustria, alimento, textil-vestuario, artesanía, madera-muebles, cuero-calzado y metal-mecánica. El abordaje de los microempresarios provenientes de estos sectores se hizo desde el nivel institucional macro (las instituciones), el nivel institucional intermedio (Camipyme) y desde el nivel de las bases, las Mipymes.

En la primera fase, se analizaron los documentos disponibles en el Centro de Documentación de Nitlapan, y se prestó especial atención a los que presentaban instrumentos y herramientas para el análisis de empresas. Esta información fue sistematizada y empleada para el abordaje de los aspectos comunes de las Mipymes en cuanto a problemas,



oportunidades, intereses y expectativas en el tema empresarial y en el de género. La documentación bibliográfica también permitió identificar las tendencias y la construcción de posibles escenarios que favorecen o limitan la situación social, económica y política en la cual se desarrolla el grupo meta del estudio.

En el proceso se combinaron diferentes técnicas para recolectar la información: entrevistas a informantes claves, grupos focales, estudios de casos y una encuesta. Con los informantes claves se utilizó una entrevista semiestructurada, la cual se aplicó a funcionarios del Ministerio de Fomento Industria y Comercio (Mific); del Instituto Nicaragüense de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Inpyme); del Instituto Nicaragüense de Turismo (Intur); del Instituto Nicaragüense de la Pesca y la Acuicultura (Inpesca); del Instituto Nacional Tecnológico (Inatec), y del Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM). Las entrevistas semiestructuradas se aplicaron también a instituciones de la sociedad civil, tales como el Centro de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Camipyme); el Fondo de Desarrollo

Local (FDL), y el Congreso Permanente de Mujeres Empresarias de Nicaragua (CPMEN). Con las entrevistas, se recopiló información relativa a los temas sociales, económicos y políticos, a los cuellos de botella en las gestiones, a los aliados estratégicos, a las expectativas y a los intereses, entre otros.

Se desarrollaron cuatro grupos focales en los cuatro territorios, con el propósito de identificar los factores que limitan o facilitan el desarrollo de los microempresarios del lugar. Las sesiones de los grupos tuvieron una duración de cuatro horas, y se realizaron mediante una guía de preguntas generadoras relacionadas con el tema. Con estos grupos se pretendía rescatar los sentimientos y opiniones colectivas de los participantes en relación con los temas sociales, económicos y políticos.

Se llevaron a cabo cuatro estudios de casos relacionados con los sectores de la agroindustria, artesanía, cuero-calzado y metal. Estos sectores fueron seleccionados sobre la base de su representatividad en términos de género: femenina, mixta o masculina. Se



pretendía con ello profundizar, entre otros temas, el acceso y control de recursos, el destino de los ingresos y los efectos de la PYME en lo individual, lo colectivo, y la unidad familiar. Además, se elaboró un instrumento para rescatar, de manera personalizada, elementos que permitieran verificar los resultados del estudio en cuanto a los factores que influyen directamente sobre el desarrollo de las empresarias.

Finalmente, se hizo una encuesta a 70 microempresarios participantes en los grupos focales. Sobre esta base se seleccionó una muestra representada por actores claves identificados. Las encuestas se concibieron para recopilar información que sólo puede ser obtenida en privado, como por ejemplo, el acceso y control de recursos, las relaciones de poder en el hogar, etc. La principal limitante en este estudio fue la falta de abordaje de los sectores pesca, turismo e industria farmacéutica. Éstos no pudieron ser analizados debido a las dificultades encontradas para localizar y abordar a los microempresarios, a través de las instituciones encargadas de atenderlos, como Inpyme, Mific y CPMEN.

Principales resultados

En términos de incidencia e independientemente de la capacidad de las empresarias, muy pocas manifestaron haber participado en acciones orientadas a demandar respuestas a sus necesidades. Sin embargo, están conscientes de que la incidencia tiene mayores efectos cuando se hace de manera organizada. De manera consistente se identificó que existe muy poca vinculación entre las empresarias participantes en este estudio y los actores institucionales de apoyo al desarrollo de las mujeres.

Aunque a nivel global se habla de la existencia de un sistema organizacional estructurado nacional y local (los Camipymes, las comisiones nacionales, etc.) que brinda su apoyo al funcionamiento del sector empresarial, muy pocas empresarias entrevistadas conocen de la existencia de tal sistema, y sólo algunas han oído hablar de los Camipymes. La organización, la incidencia y la equidad de género son aspectos en los cuales las empresarias han alcanzado pocos avances.

Dado que la base económica de las Mipymes está sustentada en el capital

físico, el capital financiero y la mano de obra de la familia, la microempresaria asume diferentes roles: además de ser microempresaria, tiene obligaciones con la familia, con la Iglesia, con la escuela y con la comunidad. En el seno de esta estructura de roles, las mujeres se ven expuestas a una triple jornada de trabajo o a la contratación de personas que las sustituyan en el manejo de la casa. En la mayoría de los casos, la empresaria no puede establecer una separación entre la microempresa y el hogar. Esta falta de separación influye de manera negativa sobre el desarrollo de las mujeres en ambos espacios. En el caso de los hombres, éstos tienden a jugar los roles de microempresarios y de líderes locales, ya sea en las organizaciones empresariales y gremiales, o en los grupos fomentados por proyectos.

Los cálculos que hacen las empresarias para determinar la distribución de su tiempo entre el hogar y la empresa son inconsistentes. Los resultados del estudio muestran que, en dichos cálculos, ellas no incluyen el cuidado de los hijos. Los estereotipos culturales influyen en el mapa conceptual de las mujeres en lo que se refiere a su definición de lo que es y no es “trabajo”.

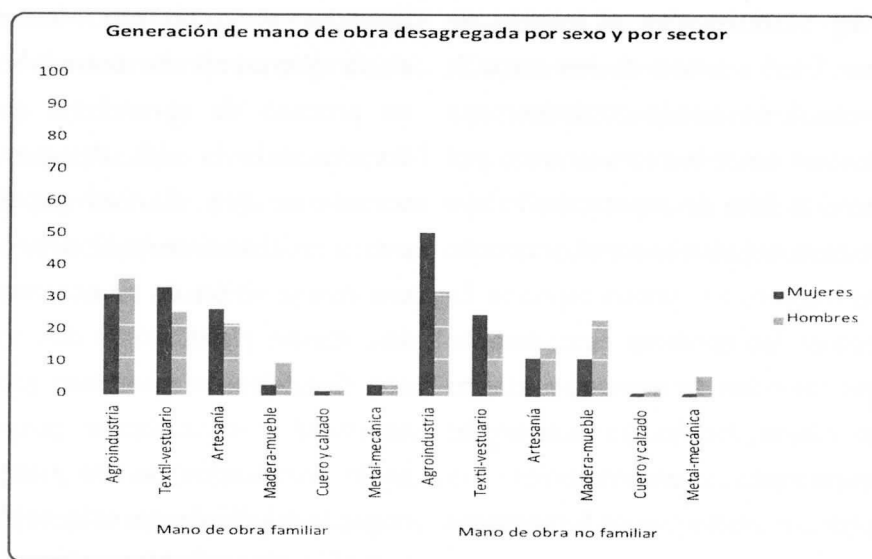
En cuanto a la capacitación y al desarrollo de capacidades, las mujeres y los hombres generan procesos de autocapacitación asistidos por algún pariente. En este sentido, es posible afirmar que el involucramiento de las mujeres en una microempresa está determinado por la herencia o por la tradición familiar. Su capacitación para aprender el oficio que desempeña en la microempresa corresponde a un proceso de aprendizaje que ha durado toda la vida. Aunque ellas consideran que el nivel académico está estrechamente relacionado con una mayor visión de su empresa, con una mejor planificación del trabajo, con la calidad del producto y con la capacidad para elaborar proyectos, en la priorización de los gastos del hogar, la educación no es considerada inversión, sino más bien un gasto.

Las empresarias consideran como logros suyos la satisfacción personal de tener una empresa posicionada en el mercado, así como el reconocimiento y el prestigio ante la familia, las instituciones y los clientes. Ellas logran tener control en lo que se refiere a mano de obra, compra de materia prima, insumos y venta de sus



productos. En cambio, el uso de los ingresos de la microempresa y la toma de decisiones están en manos del esposo. Además, reconocen como principal fortaleza la buena administración y gestión que realizan en su empresa, la atención que ofrecen a sus clientes y los años de existencia de sus empresas. Pero señalan como debilidades la falta de innovación, la diversificación y la falta de estudios de mercado antes de comenzar sus negocios.

Fig. 3.2.c Generación de mano de obra según sector, desagregada por sexo y por sector



Fuente: Taller con Microempresarias en Masaya, León, Managua y Matagalpa.

El Mific tiene un desafío enorme al plantear una política de fomento a las Mipymes, orientada a la equidad y al desarrollo. En principio, las decisiones políticas concernientes al microempresariado deben tomar en cuenta los aspectos que plantean y demandan las microempresarias, así como los impactos de dichos temas sobre el bienestar social.

Para hacer posible la aplicación de la política de fomento a las Mipymes, la política misma debe tomar en cuenta las especificidades, a la vez que debe generar y facilitar un sistema de provisión de servicios, de cuidados, y la promoción de la

distribución de tareas al interior de los hogares. Con base en la identificación del rol de la mujer y de los retos que ellas tienen que enfrentar para salir adelante, se hace necesario desarrollar acciones afirmativas que permitan ir cerrando las brechas de inequidad tanto a nivel empresarial como a nivel reproductivo. Finalmente, es importante articular la política de fomento de las Mipymes con las capacidades y potencialidades de actores claves y estratégicos, asimismo, con las de las empresarias, con el fin de resolver las necesidades y las demandas planteadas, y, con ello, la implementación de acciones que conlleven al desarrollo de capacidades en los temas organizativos, de gestión, de incidencia y de género.

Tabla 3.2.c Acceso y control de los recursos

Recursos	Acceso		Control	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Propiedad de la PYME		X		X
Maquinaria	X	X	X	
Equipos		X		X
Mano de obra		X		X
Producción		X		X
Ingresos		X		X
Crédito	X	X	X	X
Educación/ capacitación		X		X
Prestigio		X		X
Asistencia técnica	X	X	X	
Dinero en el hogar		X		X
Gastos de inversión de la PYME*		X		X
Inversión en el hogar**		X		X
Gastos domésticos en el hogar***		X		X
Gastos de ropa, calzado, recreación, etc.		X		X

Fuente: Elaboración propia con base en información primaria.

*: Compras de maquinaria, equipos, y otros, para la Pyme.

**: Mejoras de la casa, compra de electrodomésticos, etc.

***: Compras de canasta básica, pago de luz, de agua, etc.

3.2.d Apertura comercial y nuevas dinámicas comerciales: el caso de las panaderías de Nicaragua

Welbin Romero Jirón, Francisco J. Pérez y Gema Lorío

La panificación en Nicaragua presenta tres características relevantes: (a) produce uno de los alimentos de mayor consumo de la población; (b) la inmensa mayoría de la producción se origina en negocios Mipymes; y (c) figura entre las actividades económicas en las que predominan las Mipymes con mayor capacidad de generación de empleo, y aunque se trata de empleo de baja remuneración, constituye una alternativa de subsistencia para asalariados que se encuentran en condición de pobreza.

Pese a estas características, la situación financiera de la mayoría de las panaderías Mipymes es precaria. Esto se debe a las condiciones que se crearon a raíz de la reestructuración de la cadena productiva asociada a la apertura comercial y al ajuste estructural. Las empresas que se encuentran en el eslabón de importación de trigo y de harina de trigo, así como en el de la elaboración interna de esta última, tienen el suficiente poder de mercado como para fijar el precio de la harina, lo cual es una práctica

normal en ausencia de regulaciones antimonopolios. Adicionalmente, y pese a que el comportamiento oligopólico de las empresas harineras incrementa los costos de producción del pan, la mayoría de las panaderías no pueden incrementar los precios al consumidor, debido a que el segmento de demanda que atienden es el de menor ingreso, y la elasticidad-precio de la demanda pareciera alta debido a la existencia de alimentos sustitutos.

El mantenimiento de precios bajos de los alimentos constituye un importante objetivo gubernamental, dadas las implicaciones sociales, políticas y económicas de los mismos (control de inflación y disminución de presiones salariales). Recientemente se han impulsado, como un mecanismo de compensación, medidas fiscales de apoyo al equipamiento de las panaderías y a la adquisición de insumos. Sin embargo, estas medidas aún son insuficientes para garantizar la incorporación adecuada de las panaderías a los mercados, en especial a los mercados internacionales. El



Estado de Nicaragua ha impulsado políticas públicas orientadas a favorecer de manera general a las Mipymes, pero sin que hasta ahora haya formulado e implementado políticas públicas orientadas de manera específica al desarrollo de las panaderías.

En el Programa Lecciones Aprendidas de la Relación entre Comercio y Pobreza en Latinoamérica (Copla), se decidió incluir al sector panadería para analizar cómo la pequeña industria nacional se estaba adaptando a los cambios generados por la apertura comercial. Específicamente, se pretendía ubicar potencialidades y dificultades en la incorporación de la panificación en los mercados de alto valor, de manera puntual, en los de exportación. Y en segundo término, ubicar posibles áreas de mejoras en el funcionamiento de la cadena productiva, a fin de determinar potencialidades para el incremento de la competitividad de la panificación nicaragüense.

Metodología

Se parte de la sistematización de experiencias con enfoque de cadenas productivas. Sus fuentes de información son estudios de casos, grupos focales e

información secundaria. Los estudios de casos se realizaron en negocios de panaderías clasificados como Mipymes, luego de haber sido seleccionadas. Se tuvo como criterio el liderazgo de la organización de los panificadores. Los estudios de casos se elaboraron mediante un análisis de dos niveles:

- a) La evaluación del contexto, con la finalidad de analizar la rama desde dos perspectivas analíticas asumidas de manera flexible: la cadena productiva y el análisis subsectorial.
- b) La sistematización de experiencias exitosas de incorporación al comercio internacional, para lo cual se tomó como referencia la Guía metodológica para la sistematización de experiencias locales de desarrollo rural Fidamérica-Preval 2007.

Principales resultados

De acuerdo con el censo nacional de la industria de la panificación, en Nicaragua existen 1,901 establecimientos dedicados a la elaboración de productos de panadería, cada uno



de los cuales cuenta con un promedio de cuatro empleados (Mific, 2004). La industria panadera genera un total de 7,700 empleos, de los cuales el 33% está compuesto por empleados familiares, y el 40% está representado por operarias. Según los datos del censo, el salario promedio es de 780 córdobas, una cifra que al tipo de cambio promedio anual de 2003 representa 51.63 dólares.

Tabla 3.2.d. Generación de empleo por la industria de panadería

Panaderías	Fuerza de trabajo				Empleados	Salario	Harina
	H	M	No familiar	Entrenada		promedio	procesada
					Promedio	US	TM
1901	4620	3080	5200	6200	4.1	49.7	4700
100	60	40	67.5	80.5			

Mific, 2004.

La cadena productiva de la elaboración de derivados de la panificación está constituida por cinco eslabones básicos: importación, procesamiento de harina, comercialización de ésta, procesamiento de pan y comercialización del mismo. Sin embargo, dadas las características de las cadenas de valor, después de la liberalización comercial, los actores tienden a integrar los eslabones con un nivel máximo, desde la importación de harina hasta la colocación del pan en supermercados (Agricorp), y luego niveles de integración menores en la fase de insumos: como la importación y el procesamiento de harina, luego la integración de la comercialización de este rubro, o la fase de panificación: con el procesamiento, la distribución y la comercialización del pan.

Fig. 3.2.d Integración de las cadenas productivas en la panificación nicaragüense



Pérez, F. J. 2009a

Los establecimientos de la cadena de la panificación están conformados, en su mayoría, por pequeños y medianos talleres. La panificación genera empleo para una considerable cantidad de personas que viven en la pobreza, pero dadas las condiciones en las que opera dicha actividad, la calidad de ese empleo no es suficiente para que quienes en él laboran puedan salir de su pobreza.

La panificación es también una importante fuente de alimentos para la población de todos los estratos. El gasto de las familias en estos productos es tan significativo como el que se efectúa para comprar la tortilla de maíz, por lo que los esfuerzos gubernamentales por mantener el precio del pan deben ser reconocidos. No obstante, mantener ese esfuerzo a costa de profundizar la difícil situación del balance financiero de los panificadores es algo que no tiene posibilidades de sostenerse en el mediano plazo. Ésta es otra razón adicional para justificar una política estatal orientada a brindar apoyo a los talleres de panadería.

La mayoría de establecimientos de panificación no cuenta con infraestructura, ni con equipos ni con utensilios adecuados para la actividad. Esta situación tiene efectos directos en la calidad, en la productividad y en la inocuidad de los productos, convirtiendo la panificación en una actividad que no es competitiva internacionalmente, además de transformarla en un factor de riesgo para la salud pública. El cierre masivo de estos establecimientos no es una opción de políticas públicas. Así lo ha entendido el Minsa, la institución a cargo de las inspecciones para garantizar el cumplimiento de las normativas de panificación y de manipulación de alimentos. Aunque tales políticas siempre suscitan el temor y la desconfianza entre los propietarios de los negocios, los casos de cierre obligatorio por estas causas han sido realmente poco significativos. No obstante, resolver de manera adecuada esta situación también es un asunto que compete a toda la nación, por lo que es deber del Estado de Nicaragua impulsar acciones en tal sentido.

Aunque, por lo general, las panaderías no se ocupan solamente de la producción, sino también de la comercialización de sus productos, esta última se circunscribe a los alrededores del negocio. El no acceder a servicios de crédito limita la capacidad de los negocios de mejorar sus procesos de comercialización y de distribución, lo cual, a su vez, tiene efectos sobre la capacidad de producción. Las dificultades para acceder a mercados más amplios y de mejores ingresos actúa como un desincentivo para el mejoramiento de la productividad y para el aumento de la producción, pero también para la posibilidad de exportar o de sustituir importaciones.

Mejorar la comercialización requiere del desarrollo de una marca, la cual, a su vez, tiene como prerequisite la obtención del correspondiente registro sanitario. Para obtenerlo, el negocio debe garantizar la inocuidad de los productos y, por consiguiente, contar con la infraestructura, los equipos y los utensilios adecuados. Todos estos problemas constituyen un verdadero círculo vicioso, que mantiene a los talleres de panadería en una situación precaria.

Es altamente probable que exista un importante subregistro de establecimientos, pues las cifras que reporta el Sistema de Integración Centroamericana acerca de las importaciones de harina de trigo por parte de Nicaragua, no son consistentes entre sí, como el consumo aparente de pan que se deduce de los volúmenes del mismo determinados en la canasta básica, el número de establecimientos, y el empleo de harina por panificadores que reporta el Censo de Panaderías del Mific, de 2004. El consumo de harina por panadería establecido en el Censo es similar al observado en los estudios de casos y en las visitas efectuadas a diversos establecimientos en el marco del presente estudio. Esto supone la existencia de panaderías sin ningún tipo de control, lo cual tiene dos implicaciones: un incremento de los riesgos de salud pública, y la necesidad de que el Estado elimine la desconfianza que los propietarios de negocios tienen respecto a las instituciones estatales. Aproximar el conocimiento de la industria es básico para la definición de políticas públicas.

No se ha definido un marco específico de políticas públicas orientadas al

apoyo y al desarrollo de las panaderías, sin embargo, deben referirse las acciones específicas que impulsa el Estado de Nicaragua en términos de incentivos fiscales, aunque este tipo de acciones benefician, por lo general, a quienes tienen mayores posibilidades. Las panaderías enfrentan problemas de acceso a servicios de desarrollo empresarial (SDE) financieros y no financieros, por lo cual, las fuentes principales de financiamiento son las microfinancieras y las tarjetas de crédito, siempre a título personal, y, en muy raras ocasiones, como negocio. Otro tipo de financiamiento por el que han optado muchas panaderías es el de equipos, como el que reciben por parte de Agricorp, o bien el crédito que les brindan distribuidores de harina autorizados, en muchos casos, “de un día para otro”. A pesar de que este tipo de financiamiento es un apoyo, el mismo no garantiza ni la viabilidad ni el desarrollo de la mayoría de las panaderías, por lo que es clave la creación de productos financieros ajustados a los procesos de estos negocios.

La reestructuración de la cadena productiva de panificación como



efecto de la apertura comercial, generó condiciones para que un grupo reducido de empresas importadoras, procesadoras y distribuidoras de harina, concentrasen suficiente poder de mercado para determinar precios. Ese poder ha sido utilizado por dichas empresas para protegerse de las presiones de costos originadas en las alzas de los precios internacionales de los hidrocarburos y del trigo, así como de sus efectos en la inflación interna. Pero también lo han empleado para evitar que los precios internos de la harina se contraigan una vez que los precios de esos bienes han disminuido en los mercados internacionales. Este comportamiento sólo es posible en mercados donde los oferentes pueden ponerse de acuerdo para fijar precios, y existe suficiente poder de mercado como para hacer prevalecer esa decisión.

Desde 2007 se ha conjugado una serie de factores, especialmente en los precios internacionales, que ha sido altamente perjudicial para el desempeño de los negocios en general, y para el de las panaderías en particular, dado que éstas utilizan uno de los productos cuyo valor se elevó a

niveles récord. Esta situación provocó un notable incremento de la inflación interna, y, con él, una subida en el costo de los insumos y de los servicios públicos que son relevantes para las panaderías. Por otra parte, los salarios reales se redujeron, lo que limitó aún más la posibilidad de incrementar el precio del pan a los consumidores. Esta posibilidad se vio reducida por razones estructurales que tienen que ver, por un lado, con el hecho de que las panaderías Mipymes atiendan a los segmentos de consumo de menores ingresos, y, por otro, con la existencia de varios productos (plátano, tortilla de maíz, etc.) que son sustitutos perfectos del pan.

Las panaderías se desarrollan en un ambiente donde existen fuertes presiones al alza en los costos, a la vez que tienen dificultades para ajustar al alza el precio de sus productos. Los consumidores, por su parte, han debido bajar sus niveles de consumo por la reducción de su salario real, pero también porque las panaderías han utilizado como mecanismo de equilibrio la reducción en el peso del pan. En el fondo, ésta es una situación de suma cero, donde los agentes pretenden no

enterarse de lo que sucede, en especial los encargados de la regulación de la competencia y de los pesos y medidas, así como las organizaciones de los panificadores y de los consumidores. Se asume una aparente normalidad, mientras los consumidores bajan su consumo de pan, y las panaderías --sobre todo las menos aventajadas-- enfrentan problemas de sostenibilidad. Resulta un contrasentido que el país se esfuerce por establecer un esquema de funcionamiento de la economía basado en los mercados, a sabiendas de que éstos no funcionan debido a asimetrías de información o a comportamientos oligopólicos, y a fingir que nadie está enterado de todo ello.

Los propietarios de panaderías se aglutinaron en cooperativas con la perspectiva de influir en las políticas públicas, y, a través de economías de escala, enfrentar el control del mercado de harina por parte de las empresas importadoras. Sus esfuerzos tuvieron buenos resultados en el plano organizativo, e hicieron visible en la agenda nacional la industria de panificación. Uno de esos resultados fue la instauración de la Comisión Nacional de la Industria Panificadora

mediante decreto presidencial, y la creación de un banco de insumos. Sin embargo, las pugnas de los liderazgos por el control de la cooperativa y la falta de servicios que favorecieran a los socios terminaron por dividir a los agremiados. Esta situación se ha profundizado por el hecho de que aquellos liderazgos han asumido públicamente posiciones partidarias. El fracaso de este esfuerzo incrementó la percepción que tenían los propietarios de panaderías en el sentido de que es poco lo que se puede hacer para resolver sus problemas.

Las Mipymes de panificación sólo se han incorporado a los mercados internacionales a través de las importaciones de trigo, harina de trigo, y sus productos. Las exportaciones directas --o a través de intermediarios-- no están incluidas en los cálculos de los pequeños y medianos panificadores. Sólo un segmento de las empresas panificadoras pertenecientes a los mismos grupos que controlan las importaciones ha efectuado exportaciones en pequeñas cantidades y de manera irregular. En fecha reciente, éstas han incluido la mezcla y la pasta para la preparación de productos de panaderías.



Es un contrasentido mantener el funcionamiento de esta cadena productiva como si se tratara de mercados en competencia; mientras la industria se estanca, los consumidores pagan más por menos productos, y sólo un pequeño grupo se beneficia de las debilidades del sistema. El bienestar general de la población es el objetivo de la reestructuración económica dirigida a hacer que los mercados funcionen en competencia. Ese mismo objetivo es el que también justifica la regulación de los mercados. En la actualidad, los mercados de la cadena de panificación no funcionan en competencia ni como mercados regulados, ni se aproximan tampoco a garantizar el bienestar general. De ahí la necesidad de que el Estado asuma una posición más activa en la gestión de la oferta. La reestructuración de los mercados en esta industria debe acompañarse con una decidida política de apoyo a los panificadores, orientada al mejoramiento tecnológico que les facilite garantizar la inocuidad del producto. En este sentido, se plantean las siguientes propuestas:

El Estado de Nicaragua, las empresas harineras y el gremio de panificadores

deben desarrollar un diálogo encaminado a formular e implementar una estrategia de desarrollo de la panificación nicaragüense. Esta última debe estar orientada a garantizar la calidad e inocuidad de los productos de la panificación, la sustitución de las importaciones de productos de la panificación listos para consumirse, y niveles de exportación que equilibren el balance externo de estos bienes. Dicha estrategia debe considerar:

- La aplicación plena de la Ley Antimonopolio, de forma que se reestructure la relación entre las panaderías y las empresas harineras.
- Una política de estímulos fiscales selectivos y temporales para el equipamiento de quienes inician procesos de garantía de inocuidad, así como de aquellos que deseen mejorar sus sistemas de distribución y se encuentren debidamente registrados.
- La asistencia técnica y la capacitación para mejorar la planta de producción y el

proceso productivo, orientando los esfuerzos hacia un sistema de incremento constante de la productividad y de la calidad de los productos.

- Un programa de desarrollo del empresarismo, enfocado en el uso de herramientas administrativas para la toma de decisiones, en especial la evaluación de costos
- El apoyo a la asociatividad y a las facilidades en la tramitación para obtener el registro sanitario y la inscripción del registro de marcas.
- El Estado de Nicaragua, en conjunto con las universidades especializadas en la producción agropecuaria, debe profundizar las investigaciones aplicadas del INTA para evaluar la posibilidad de sembrar trigo duro en el país. Según una entrevista realizada al ingeniero Humberto Gómez, especialista en la producción de harina, en la zona de San Sebastián de Yalí --al norte del país-- se ha

sembrado históricamente trigo duro para el autoconsumo y consumo local. El ingeniero Gómez asegura haber realizado recientemente pruebas con este tipo de trigo, en las que ha obtenido buenos resultados.

Las organizaciones de los panaderos deben fortalecer sus procesos organizativos y establecer alianzas con instituciones que cuenten con experiencia de negocios, con vistas a desarrollar conjuntamente servicios que favorezcan a sus asociados. Del mismo modo, deben buscar formas asociativas que les permitan mejorar el acceso a los insumos y al crédito. Entre los mecanismos que deberían ser explorados figuran:

- Desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito de los mismos panaderos.
- Gestión de créditos como grupos solidarios.
- Compras colectivas o individuales con compromisos colectivos de fidelidad con los distribuidores, a cambio de precios preferenciales.



- Desarrollo de marcas colectivas orientadas en el mediano plazo a los segmentos de consumo de mayores ingresos y a los mercados internacionales. Los denominados mercados nostálgicos podrían constituirse en un punto de partida.
- Desarrollo de capacidades gerenciales de las formas organizativas, procurando, en lo posible el uso de profesionales asalariados en las acciones colectivas.
- Las instituciones financieras, bancarias y de microfinanzas deben desarrollar productos financieros que reconozcan las características de estos negocios, y que apoyen el proceso inversionista de los establecimientos. En este sentido, es relevante el establecimiento de mecanismos crediticios que favorezcan la implementación de sinergias entre los servicios financieros y los no financieros, con miras al desarrollo empresarial de las panaderías.

Es deseable que la cooperación internacional propicie el desarrollo de marcas colectivas y el fortalecimiento de los sistemas de comercialización y de distribución, de forma que se desarrollen incentivos en la cadena para el crecimiento de la productividad y de la calidad de los productos de la panificación. Las instituciones académicas deben impulsar procesos de investigación aplicada, enfocados en la planta de producción y en sistemas de asistencia técnica dirigidos al mejoramiento de la calidad y de la productividad de las panaderías.

3.3 Elementos a destacar de los estudios de casos

3.3.a Mipymes y su relación con los mercados

A diferencia del turismo rural comunitario, cuya demanda se enfoca en un modo de hacer turismo, en panificación y madera-muebles los mercados de consumidores se han segmentado. En el caso del pan, la demanda de los sectores de la población de mayores ingresos se concentra en los establecimientos



más capitalizados de tipo empresarial, dado que éstos garantizan inocuidad y calidad del producto. En el caso de los talleres de madera-muebles, los talleres más capitalizados garantizan la calidad en la madera utilizada, las cualidades constructivas del producto, y, más recientemente, el uso de madera certificada y la certificación de la cadena de custodia por parte del taller que elabora los muebles. Sin embargo, no es tan real, sobre todo en la calidad de la madera y en las cualidades constructivas, dado que muchas de estas firmas en determinados momentos de su desarrollo, han aprovechado la capacidad instalada de los pequeños establecimientos para suplir su demanda, funcionando como intermediarios.

Para los establecimientos micros y pequeños de madera-mueble que no cuentan con salas de exhibición, el trabajo por encargo constituye la forma predominante de incorporarse a los mercados --aunque los establecimientos de tipo empresarial también aceptan trabajos por encargo--. El elemento clave en este tipo de acceso es la referencia del taller, lo cual es algo limitado en la mayoría

de los micros y pequeños talleres de madera-mueble, ya que no han logrado constituirse como firmas. Además, el trabajo por encargo requiere que el comprador, como garantía de compra del producto que demanda, deposite un adelanto, el cual, en el caso de los micros y pequeños talleres, funciona como capital de trabajo.

En turismo rural comunitario (TRC), el desarrollo de los productos se asocia a una marca distintiva, por firma (nombre del establecimiento) o por denominación geográfica. En la actividad de panificación, el desarrollo de marcas es prácticamente inexistente entre los pequeños talleres e incipiente entre los medianos. En madera-muebles, el desarrollo de marcas es inexistente entre los micros y pequeños talleres, pero fuerte entre los medianos, aunque esto último es una tendencia reciente.

En términos de vinculación a los mercados externos, el TRC presenta una situación mixta. Así, en los casos estudiados en Guatemala y en algunos de los que fueron analizados en Nicaragua, se observa la combinación de la demanda nacional con la extranjera. Es lo que ocurre en



Nicaragua en las iniciativas de Pueblo Hotel y Las Pilas-El Hoyo, aunque en el resto de los casos estudiados en este último país, la demanda se concentra en cooperantes extranjeros que apoyaron el surgimiento de los proyectos turísticos en las comunidades rurales.

En la actividad de panificación, los pequeños y medianos talleres no tienen ningún tipo de vínculo con los mercados externos. En cambio, algunas empresas grandes, que pertenecen a los mismos grupos que son propietarios de las harineras, han efectuado exportaciones de productos de panadería hacia otros países de Centroamérica. En la actividad de madera-mueble, los vínculos de los establecimientos micros y pequeños con los mercados externos son inexistentes, aunque hay casos de comerciantes de otros países del área centroamericana que vienen ocasionalmente al país a comprar muebles. Las empresas medianas y grandes tienen mayores vínculos con los mercados externos, pero en Nicaragua estos vínculos son esporádicos en el caso de los muebles.

En lo concerniente a las exportaciones de madera de primera transformación,

en Honduras y en Nicaragua existen empresas grandes debidamente vinculadas a los mercados externos. Cabe destacar que, en el caso particular de Honduras, existen grandes empresarios en madera-mueble que tienen fuertes vínculos con los mercados externos. Han logrado agruparse en cámaras y asociaciones de empresarios con mucha influencia política en el país. Manuel Zelaya, ex mandatario hondureño, fue presidente de una de las organizaciones nacionales de empresarios madereros.

En Honduras también existen varias iniciativas de cooperativas de propietarios o de concesionarios del bosque que, con el apoyo del gobierno y de la cooperación internacional, han desarrollado experiencias integradas de explotación del bosque y de elaboración de productos de la madera, y que, además, están exportando sus productos hacia Norteamérica y Europa. Gracias a estas iniciativas, Honduras se ha convertido en el primer país exportador de madera-mueble de Centroamérica, y en el proveedor número 23 de los Estados Unidos en muebles para el hogar. Sin embargo, en ninguno de los casos de

Mipymes se observa que los mercados externos estén siendo decisivos en el desempeño de los negocios. Por el contrario, en la mayoría de los casos estudiados se aprecian debilidades de incorporación de las Mipymes a dichos mercados.

En ninguno de los casos estudiados se aprecia una incorporación adecuada a los mercados. En las experiencias de TRC de Guatemala y de Nicaragua, las iniciativas turísticas no cuentan con promoción como destino turístico, ni se han encadenado con operadores o con otros establecimientos de mayores dimensiones que los incluyan como parte de su oferta. En Nicaragua, varias de estas experiencias sólo atienden la demanda de los mismos cooperantes que gestionaron o donaron los fondos para el establecimiento de la iniciativa turística.

En la actividad de madera-mueble, se mantiene el tradicional esquema de atender demanda por encargo, con las dificultades que ello supone. En los segmentos más aventajados de las Mipymes, esta situación ha venido cambiando hacia una producción para el mercado, pero que no tiene

definidos compradores concretos. Entre los negocios micros y pequeños existe un desconocimiento casi total de los mercados externos. De ellos, sólo un reducido segmento ha logrado participar en ferias en el área centroamericana y en los Estados Unidos, pero limitándose a las transacciones que se pueden realizar dentro de la misma feria.

El sistema comercial existente en Nicaragua ha optado por una estrategia de suplidores basada en las importaciones de muebles. Tres elementos explican esta situación:

- i. El grueso de los muebles importados son de material laminado y no de madera maciza. No obstante, los primeros se han ofrecido en el país a los mismos precios que los segundos, aunque esto ha cambiado en el último año, debido a que los consumidores se han percatado de las diferencias existentes entre las calidades de ambos
- ii. Los volúmenes de muebles ofrecidos por los talleres micros y pequeños no alcanzan



a complementar los pedidos de los comercializadores. Por esta razón, los talleres de elaboración de muebles nacionales enfrentan muchos problemas de incumplimiento en sus plazos de entrega. Por otra parte, los establecimientos medianos, que podrían suplir la demanda, producen muebles para el consumo de la población de altos ingresos.

- iii. Los establecimientos micros y pequeños no garantizan un secado adecuado de la madera cuando los volúmenes son grandes. Esto se debe a que no cuentan con hornos de secado, y la adquisición de los mismos implica un costo financiero que dichos establecimientos no están en capacidad de asumir.

los establecimientos medianos que han logrado desarrollar sistemas de distribución más amplios. Sin embargo, incluso en estos casos, la oferta no ha logrado salir del mercado doméstico. Sólo algunas empresas grandes, que atienden a los segmentos nacionales de alto consumo, han exportado de manera esporádica una pequeña parte de su producción. En esta actividad, los negocios pequeños y medianos no han tenido oportunidad de participar en ferias internacionales.

3.3.b El rol del Estado en el fomento de las Mipymes

En Guatemala y en Honduras, el Estado ha jugado un papel relevante en el impulso de las experiencias de turismo rural comunitario (TRC) y en la incorporación de comunidades empobrecidas a la explotación del bosque, a la elaboración de productos de madera y a la exportación de los mismos. Este apoyo se ha realizado de manera directa mediante el financiamiento de algunas actividades y la prestación de algunos servicios, así como a través del desarrollo de un marco de políticas favorables para las actividades de las Mipymes.

Aunque con algunos matices particulares, las cosas no son muy distintas en la actividad de panificación. Los segmentos pequeños y medianos atienden, generalmente, la demanda de la población cercana a la ubicación del establecimiento, pues son pocos



En Nicaragua, el papel de Estado ha sido pasivo en términos de la gestión de la oferta de las Mipymes, lo cual es consistente con la idea predominante de permitir que las fuerzas del mercado se encarguen de la asignación de los recursos. Por otra parte, las Mipymes son concebidas, desde una perspectiva empresarialista, como empresas que requieren de ciertos servicios que el mercado no está proveyendo. Según este punto de vista, el Estado debe invertir en el desarrollo de dichos mercados y debe hacerlo a través de incentivos fiscales a las importaciones y a las inversiones.

El problema es que este último tipo de incentivos suele ser mejor aprovechado por los empresarios con economías de escala, que por las Mipymes de pequeñas dimensiones. De aquí que el resultado final haya sido, en los hechos, el ofrecimiento y el otorgamiento por parte del Estado de Nicaragua de generosos incentivos a diversos segmentos del gran sector privado. Entre estos últimos figuran el Sistema Bancario Nacional, la agroindustria azucarera y arroceras, el sector energético, el empresariado grande de turismo, todos con una

fuerte capacidad de incidencia en las decisiones sobre políticas públicas. La idea que sustenta este esquema es que el incremento de la actividad en tales sectores dinamizaría el crecimiento económico y aumentaría la demanda de empleo.

Pero este esquema no ha beneficiado a las Mipymes. Tomemos como ejemplo el sector del turismo. Aunque el paquete de incentivos a la industria turística²² estableció mínimos requeridos de inversión para que los establecimientos pudieran acceder a los beneficios contemplados en los incentivos, los montos definidos dejaron por fuera a las Mipymes. Estos últimos fueron reformados, posteriormente, con la finalidad de reducir los montos mínimos. Sin embargo, tal reforma no se ha traducido en beneficios importantes para las Mipymes menos aventajadas.

El 11 de junio [2003] se aprobó una reforma a la Ley de Equidad Fiscal, mediante la cual se exoneró de impuestos las importaciones y enajenaciones de materias primas,

²²Este se estableció mediante la Ley de Incentivos a la Industria Turística, aprobada por la Asamblea Nacional en junio de 1999.

bienes intermedios y de capital, repuestos, partes y accesorios para maquinaria y equipos destinados al uso de las actividades agropecuarias y de la micro, pequeña y mediana empresa industrial y pesquera. El único requisito para acceder a estos beneficios es estar inscrito en el Registro de Mipymes.

En Nicaragua, uno de los problemas más severos para la industria y la rama madera-mueble es la escasez de infraestructura existente en el país, específicamente en carreteras, energía eléctrica, agua potable y tratamiento de los desechos. El sistema de carreteras asfaltadas se concentra en la región del Pacífico del país y en algunas zonas de la región Central, mientras en el Atlántico sólo existen carreteras utilizables en verano, pese a que en estas zonas se concentra la mayor cantidad de recursos naturales, en especial bosques y potenciales destinos turísticos. La explicación de todo ello se encuentra en la escasez de recursos del Estado.

El Estado tampoco cuenta con recursos para apoyos específicos, y no ha desarrollado acciones de coordinación con la cooperación

internacional destinadas a fortalecer los establecimientos menos desarrollados. El Instituto de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Inpyme) ha impulsado diversos programas y proyectos con recursos provenientes de la cooperación internacional, por intermedio de las instituciones financieras internacionales y regionales. Sin embargo, los mismos han padecido dos problemas: **(a)** el amplio alcance que se proponen con pocos recursos; y **(b)** se han enfocado excesivamente en las medianas empresas, lo cual es particularmente notorio en madera-mueble.

La aprobación de la Ley Mipyme ha generado expectativas concernientes a la posibilidad de reemplazar el esquema de atención a las Mipymes por un enfoque más integral. No obstante, el Promipyme, el cual constituye el programa marco, se encuentra desfinanciado. De hecho, las limitaciones de recursos externos de esta institución la han llevado a prescindir de una cantidad de profesionales con larga experiencia y formación en el apoyo a las Mipymes. El Promipyme continúa operando, pero reducido a su mínima expresión institucional.

El desarrollo de marcos regulatorios diáfanos y que estimulen la actividad de los negocios continúa siendo uno de los problemas más severos que enfrentan los establecimientos Mipyme. En la actividad de maderamueble, la regulación forestal se ha constituido en una importante barrera para los encadenamientos de los talleres urbanos con las zonas de producción de madera, pero también ha estimulado la deforestación ilegal de los bosques mediante un enfoque conservacionista. Entre los pobladores del bosque, este enfoque genera la percepción de que los árboles son un estorbo para la actividad agropecuaria, la cual les genera ingresos y recibe estímulos gubernamentales.

En la actividad de panificación, uno de los problemas más sentidos por los establecimientos es la inexistencia de regulaciones que atenúen las condiciones oligopólicas en el eslabón de importación de trigo, la preparación de harina de trigo y la distribución de esta última. El otro gran problema que enfrentan las panaderías es su incapacidad para cumplir el conjunto de las regulaciones que apuntan a garantizar la inocuidad de sus

productos. La inobservancia de tales regulaciones constituye una causa de cierre de los negocios, aunque, si bien es cierto que ésta no ha sido una política de las autoridades, la existencia de la norma y la inexistencia de salidas alternativas para su cumplimiento producen desconfianza y temor entre los propietarios de los negocios.

3.3.c Los problemas siguen siendo los mismos

Los problemas que se identificaron en el Plan Nacional para el Desarrollo Sostenible 1996-2000 (Presidencia de la República de Nicaragua, 1996) continúan siendo los mismos de antes en lo concerniente a los estratos de Mipymes manufactureras menos avanzadas. Entre estos problemas figuran:

- Una notable dispersión de los establecimientos. Aunque en términos geográficos se aprecia una alta concentración de establecimientos, en algunos casos por los aglomerados poblacionales y en otros por la tradición de algunas localidades en determinadas actividades, la



organización de los gremios y su capacidad de representación es muy limitada (Angelelli, Guaipatin y Suaznabar, 2004). Esta debilidad dificulta el diálogo con los formuladores de políticas públicas, la atracción de apoyos adecuados para los establecimientos, la estructuración y provisión de servicios que el mercado no está proveyendo, y, además, reduce la capacidad de negociación con los agentes que ejercen la gobernanza de las cadenas.

- Los negocios se inician con capital propio, muy limitado como para complementar los requerimientos de equipos mínimos cuando los establecimientos se encuentran en su etapa inicial, por lo que ellos se ven obligados a trabajar con adaptaciones artesanales de los equipos y con utensilios inapropiados para la actividad.
- Las dimensiones de los negocios y la alta dispersión de los mismos dificulta el

aprovechamiento de economías de escala en la compra de insumos, equipos, adquisición de tecnología, y la posibilidad de acceder a mercados que demandan volúmenes de productos terminados.

- Los establecimientos muestran una incipiente división del trabajo y problemas de especialización. Frecuentemente trabajan diversas líneas de producción dentro de una misma rama, lo cual reduce las posibilidades de innovar, de elevar la productividad y de mejorar la competitividad.
- Por lo general, no desarrollan marcas y existe poca diferenciación de los productos. Esto hace que, para los consumidores, resulte imposible relacionar la calidad del producto con el establecimiento.
- El acceso a crédito es deficiente. Por lo general, son atendidos por microfinancieras, sin que la

oferta crediticia se corresponda siempre con las necesidades específicas de los negocios. Esta deficiencia es relevante para los procesos inversionistas y de emprendimiento. Buena parte del desarrollo de los negocios, cuando éstos son posibles, depende de la cooperación internacional.

- Los negocios producen poco volumen, y la mayoría de éste se encuentra destinado mayoritariamente al mercado interno y a los segmentos de consumo de menores ingresos. Esta particularidad se traduce en una demanda precaria y en dificultades para incrementar los precios aun en situaciones de presiones de costos, lo cual los hace altamente vulnerables a los ciclos económicos.

manufactureras a medida que las dimensiones del negocio se achican. Esto contribuye, a su vez, a perpetuar las condiciones en las que se desenvuelven estos establecimientos: por centrarse en las ventas locales a segmentos de demanda precaria, estos negocios son muy vulnerables a los efectos de los ciclos económicos, pero por su escasa capacidad instalada, tienen pocas posibilidades de aprovechar adecuadamente los períodos de expansión.

El relativo aislamiento de los negocios respecto a mercados modernos, les impide desarrollar acciones tendientes a establecer vínculos con dichos mercados, en especial con los externos. Y en ausencia de intermediarios que cumplan esta función, los establecimientos tienden a mantenerse dentro de los límites de los mercados domésticos, pese a que conocen de la aceptación que tienen sus productos en el exterior. Por otro lado, en el país ha venido desarrollándose un proceso mediante el cual la demanda interna se ha segmentado: los estratos de consumidores de mayores ingresos están concentrando sus compras en productos originados en empresas

Uno de los problemas con la información disponible es que no existen datos para precisar el grado en que estas dificultades se manifiestan en cada estrato de Mipyme. No obstante, es posible afirmar que tales dificultades se agudizan para las Mipymes urbanas



medianas y grandes que desarrollan marcas, ofrecen ciertas garantías en cuanto a calidad e impulsan procesos de mercadeo de sus productos. En estas circunstancias, las Mipymes menos aventajadas tienden a concentrarse en la demanda de menores ingresos.



Foto: Myurel Marena Vásquez R.



IV. Estrategias de incidencia de los gremios representantes de las Mipymes

- 4.1 Política comercial y Mipymes**
- 4.2 Las Mipymes y los procesos de participación**
- 4.3 El nuevo esquema de políticas públicas**
- 4.4 A manera de resumen**





Foto: Myurel Marena Vásquez R.

IV. Estrategias de incidencia de los gremios representantes de las Mipymes

Welvin Romero J.

En los últimos años, se ha observado un renovado interés en los países de América Latina por impulsar políticas públicas y programas de apoyo a las micros, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) urbanas. Los esfuerzos apuntan a incorporar a este importante segmento de negocios en los procesos de desarrollo nacional. La relevancia de tales iniciativas reside en el peso que tienen las Mipymes en la generación de empleo, en las exportaciones y en la contribución al PIB en la mayoría de los países latinoamericanos.

En Centroamérica, en el interior de cada país y en el marco de la integración regional, se han venido promoviendo procesos de formulación e implementación de políticas, y programas agrupados en dos grandes ejes: el mejoramiento del clima de negocios y el aumento de la competitividad. Ambos ejes se fundamentan en una concepción empresarial de las Mipymes.

En 2005, Nicaragua inició un proceso de diálogo con las organizaciones representantes de las Mipymes. Al inicio de manera informal, y, en un segundo momento, en espacios formalizados mediante decreto del Poder Ejecutivo. Finalmente, en enero de 2008, se promulgó una Ley de Fomento de Mipymes que refleja una elevada participación y colaboración del gobierno con este sector.

Este proceso fue propiciado por la negociación y por la firma del acuerdo comercial entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (DR-Cafta, por sus siglas en inglés). Los firmantes expresaron la necesidad de que los países del área desarrollaran una “agenda complementaria” para mejorar el aprovechamiento de las oportunidades creadas por el acuerdo. En el marco de este tratado comercial, la participación de los beneficiarios en las decisiones claves adquiere una especial relevancia: primero, porque la esencia del régimen democrático es



la participación y la representación; segundo, porque constituye el mecanismo que mejor garantiza el mínimo de errores; tercero, porque constituye el sustituto idóneo ante la escasez de información fiable concerniente a las Mipymes.

Al menos en lo que atañe a la institucionalidad de la integración centroamericana y a Nicaragua, debe reconocerse que ha existido un esfuerzo compartido entre las organizaciones Mipymes y los tomadores de decisiones para desarrollar espacios de participación de las primeras. Dos temas continúan siendo elementos de discusión. El primero tiene que ver con el abordaje conceptual que se hace de las Mipymes. Éstas suelen ser concebidas como si fuesen un sector de negocios que buscan la maximización de los beneficios. En otras palabras, se las percibe como empresas, con la única particularidad de que se diferencian de las demás por su escala de producción y por la reducción de costos. Un segundo tema es la representatividad de las organizaciones en términos de que sus propuestas sean debidamente presentadas y escuchadas por el Estado, y que logren recoger el sentido

y la diversidad del o de los sectores/ actividades que aquéllas dicen representar.

Esta sección discute cómo se construye la agenda, y con ello los elementos relacionados con la representatividad. Para analizar la capacidad de incidencia de las organizaciones se tomaron en cuenta aspectos como:

- Capacidades organizacionales.
- Capacidades de negociación.
- Capacidad de producción y uso de investigación.
- Frecuencia de participación.
- Calidad de la participación.
- El contexto político.

Se estructuró un cuestionario para la discusión de estos temas con diferente tipo de actores:

- Organizaciones Mipymes.
- Instituciones estatales.
- ONG internacionales.
- ONG nacionales.
- Instituciones académicas.

La información se recogió a través de entrevistas y grupos focales. Se entrevistó a líderes de diferentes

la participación y la representación; segundo, porque constituye el mecanismo que mejor garantiza el mínimo de errores; tercero, porque constituye el sustituto idóneo ante la escasez de información fiable concerniente a las Mipymes.

Al menos en lo que atañe a la institucionalidad de la integración centroamericana y a Nicaragua, debe reconocerse que ha existido un esfuerzo compartido entre las organizaciones Mipymes y los tomadores de decisiones para desarrollar espacios de participación de las primeras. Dos temas continúan siendo elementos de discusión. El primero tiene que ver con el abordaje conceptual que se hace de las Mipymes. Éstas suelen ser concebidas como si fuesen un sector de negocios que buscan la maximización de los beneficios. En otras palabras, se las percibe como empresas, con la única particularidad de que se diferencian de las demás por su escala de producción y por la reducción de costos. Un segundo tema es la representatividad de las organizaciones en términos de que sus propuestas sean debidamente presentadas y escuchadas por el Estado, y que logren recoger el sentido

y la diversidad del o de los sectores/ actividades que aquéllas dicen representar.

Esta sección discute cómo se construye la agenda, y con ello los elementos relacionados con la representatividad. Para analizar la capacidad de incidencia de las organizaciones se tomaron en cuenta aspectos como:

- Capacidades organizacionales.
- Capacidades de negociación.
- Capacidad de producción y uso de investigación.
- Frecuencia de participación.
- Calidad de la participación.
- El contexto político.

Se estructuró un cuestionario para la discusión de estos temas con diferente tipo de actores:

- Organizaciones Mipymes.
- Instituciones estatales.
- ONG internacionales.
- ONG nacionales.
- Instituciones académicas.

La información se recogió a través de entrevistas y grupos focales. Se entrevistó a líderes de diferentes

niveles de las organizaciones Mipymes y a funcionarios en las instituciones actoras. Las entrevistas se realizaron en los departamentos de Managua, Masaya y Granada. Los grupos focales se concentraron en miembros de organizaciones intermedias y de base (Tabla 4.1). Esta sección es el resultado de este análisis, y primero describe un panorama general de las políticas de los últimos 17 años, que provocaron una notable reducción de la actividad de las Mipymes urbanas; luego, en un segundo acápite, se aborda la importancia de las Mipymes urbanas en la generación de empleo y en los encadenamientos con empresas que producen materias primas nacionales. Aquí se discute cómo este tipo de negocios se organiza para participar en la definición de políticas públicas y cuáles son las principales funciones que cumplen tales formas organizativas. Señala, además, que las organizaciones de las Mipymes no han logrado avanzar en los temas de integración y de colaboración entre los mismos negocios para atender economías de escala o problemas de comercialización.

En un tercer acápite, se resume el marco de políticas que resultó de la aprobación de la *Ley de Fomento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa*, aprobada en enero de 2008. Esta ley establece un esquema de participación de las organizaciones, muy avanzado, por cuanto les otorga la posibilidad de decidir sobre políticas públicas, programas y acciones gubernamentales. Define también, aunque de manera bastante general, un marco para los programas que el Estado desarrolle a favor de las Mipymes, y coloca en el centro del mismo la competitividad y la formalización de las empresas. Finalmente, se realiza una descripción comentada de los principales actores relacionados con las Mipymes y de su incorporación a los procesos de comercio y de reducción de la pobreza



Tabla 4.1 Entrevistas y grupos focales realizado

Herramienta	Organización	Entrevistado	Cargo
Entrevista	Cámara Nicaragüense de la Micro Pequeña y Mediana Empresa Turística (Cantur)	Juan Iván Bugna	Presidente nacional
Entrevista	Federación Consejo Superior de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	Ermis Morales	Presidente
Entrevista	Congreso Permanente de Mujeres Empresarias de Nicaragua (CPMEN)	Ximena Ramírez	Presidenta
Entrevista	Frente Nacional de los Trabajadores (FNT)	Miguel Ruiz	Secretario de RI CST
Entrevista	Cámara de Turismo de Nicaragua	Miguel Romero	Secretario
Entrevista	Unión Nicaragüense de la Pequeña y Mediana Empresa	Zacarías Mondragón	Miembro de la Junta Directiva
Entrevista	Grupo Raíces	Silvia Torres Araica	Coordinadora de Nicaragua y CA
Grupo focal		Panificadores	
Grupo focal		Artesanos y muebleros	

4.1 Política comercial y Mipymes

Desde 1990, Nicaragua impulsa una política económica que privilegia el papel de los mercados en la asignación de los recursos escasos y de bienes de consumo final, y en la que el sector privado es el actor principal en la generación de riquezas. El Estado ha asumido el papel de facilitador del crecimiento económico y del desarrollo, y con ello ha eliminado los controles de precios y los subsidios; ha privatizado las empresas públicas, incluyendo las de generación y distribución de energía eléctrica, telecomunicaciones y las de atención médica asociada a la seguridad social.²³

²³ Guimarães, João P. C.; Néstor Avendaño; Guillermo Lathrop y Geske Dijkstra (2004). Evaluación y monitoreo de las estrategias de reducción de la pobreza (ERP) en América Latina. Informe de País 2004: Nicaragua. Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

El Estado también impulsó una política de estabilización económica que incluyó la contracción del déficit fiscal, enfocándose en la reducción del gasto, mermando de manera significativa el empleo en el sector de las Mipymes, y, posteriormente, se concentró en el balance fiscal propiamente dicho. El gobierno estableció una política de deslizamiento del tipo de cambio, el cual equivale en la actualidad al 5% anual. La tasa de inflación ha superado de manera persistente la devaluación, lo cual ha provocado una orientación antiexportadora de la política cambiaria, mientras se ha adoptado una política salarial conservadora expresada en los movimientos del salario mínimo y en los salarios de los trabajadores del Estado, el principal empleador del país.

En línea con esta concepción, Nicaragua sigue una política de apertura comercial que busca una inserción más eficiente del país en la economía internacional. Para ello ha eliminado las barreras tarifarias al comercio internacional, además de promover el crecimiento de las exportaciones y la consolidación de los vínculos comerciales. Esta política comercial ha incluido la simplificación de los procedimientos para la

exportación e importación, así como los relacionados con la constitución de empresas nacionales o extranjeras. Ha eliminado también las prohibiciones a la importación y a la exportación, salvo aquellas que salvaguardan la salud humana, animal o vegetal, el medio ambiente y la seguridad nacional. Asimismo, no se aplican subsidios estatales al comercio, a la producción y a la exportación.

El ajuste estructural y la política de estabilización generaron un ambiente adverso para que las Mipymes pudieran crecer y consolidarse. La apertura comercial implicó que, en pocos años, los productos de estos negocios entraran a competir con importaciones baratas debido a la reducción de aranceles y a la sobrevaluación del córdoba. Por otro lado, el mercado interno, el principal mercado de las Mipymes, se había contraído drásticamente. Ambos elementos, más la reducción de la calidad de los productos de las Mipymes en los años 80, terminaron por configurar un ambiente en extremo adverso, cuyo resultado fue que Mipymes de ramas enteras se redujeran a su mínima expresión. Esto fue notorio en las ramas de cuero-



calzado, textil-vestuario y madera-muebles, que en esa época constituían el grueso de los establecimientos Mipymes.

El crecimiento de la economía nicaragüense, en especial durante el período post-huracán Mitch, ha permitido un cierto repunte de estos establecimientos y el surgimiento de nuevas ramas muy dinámicas, como las de turismo y las de tecnología de información y de comunicación. El notable incremento de las remesas familiares, especialmente después de 2000, ha sido un importante dinamizador del mercado interno. Pero este dinamismo no ha podido ser debidamente aprovechado por las Mipymes, debido al ambiente adverso en el cual ellas deben desarrollar su actividad. Dos elementos han sido claves al respecto: las dificultades para acceder al crédito y la falta de apoyo gubernamental. El Estado de Nicaragua se decidió por una política de estímulos a la gran empresa privada.

En su última fase de liberalización comercial, la política se ha centrado en la firma de varios tratados comerciales, entre los que destacan el tratado

comercial entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (DR-Cafta, por sus siglas en inglés) y la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).²⁴ A la par de la política comercial, Nicaragua impulsa una política de promoción de inversiones, en especial de las extranjeras.

En 2003 se iniciaron las negociaciones para la firma del acuerdo comercial DR-Cafta, el cual entró en vigencia para Nicaragua en abril de 2006. El acuerdo incluye algunas medidas que favorecen a las Mipymes y una Agenda Complementaria en la que se incorpora un conjunto de acciones que, de ejecutarse adecuadamente, mejorarían el entorno de este tipo de establecimientos.²⁵ Una de estas acciones contempla que algunos productos industriales sensibles para

²⁴ Acuerdo liderado por Venezuela e integrado, entre otros países, por Cuba, Nicaragua y Bolivia. Según sus promotores, el ALBA es una forma de integración que no parte de lo mercantil y se basa en los principios de complementariedad, cooperación, solidaridad y respeto a la soberanía. Surge como una alternativa al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas promovido por los EE.UU. <http://www.alternativabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=258>

²⁵ Ver el texto completo del DR-Cafta en http://www.procafta.net/index.php?option=com_content&task=view&id=92&Itemid=96



las Mipymes, dispongan de un plazo de 10 años para ser objetos de la desgravación arancelaria por parte de Nicaragua. En el caso de cuero-calzado, por ejemplo, cierto tipo de calzado (con suela de caucho y plástico) tiene una protección de 10 años. Esto permite a Nicaragua dar un trato preferencial a las Mipymes en los procesos de contratación estatal.

Además, admite la posibilidad del apoyo de la cooperación internacional para que las Mipymes participen en el mercado internacional. La reducción de los aranceles, por su parte, merma los costos de materias primas provenientes de los EE.UU., mientras la agilización de las tramitaciones aduaneras reduce los costos de transacción de los negocios. También se estableció una agenda de país para que las Mipymes mejorasen sus posibilidades de aprovechar las oportunidades que el *Cafta* les ofrece. Dicha agenda fue presentada por el Presidente de la República ante la Asamblea Nacional con el título de *Agenda complementaria para mejor aprovechamiento del Cafta*²⁶ (Asamblea

Nacional de Nicaragua, 2005c; Govaere, 2007). Ésta incluye:

- Leyes que favorecen el acceso al crédito por parte de las Mipymes:
 - Ley de Garantías Recíprocas
 - Ley de Bienes Muebles
 - Ley de Fideicomisos
- Programas especiales de calificación de mano de obra, transferencia de tecnología y capacitación.
- Adecuación del marco legal e institucional para el fortalecimiento de las Mipymes
 - Ley Mipyme
 - Programa de Apoyo a las Mipymes
- Fortalecimiento de la asociatividad de los gremios.
- Perfeccionamiento de un sistema de información único para el fomento de las exportaciones.
- Ley de Competencia de Mercado

²⁶ La Agenda Complementaria incluye una gama de acciones tendientes a mejorar la competitividad y a reducir barreras al comercio. Lo que aquí se presenta es lo que, a juicio del autor es relevante para las Mipymes.

El reconocimiento de que las Mipymes son relevantes para el desarrollo del país, y de que requieren de apoyo gubernamental para insertarse adecuadamente en los mercados de alto valor, y que dicho apoyo debe ser negociado con las mismas Mipymes, son importantes derivaciones del acuerdo comercial con los EE.UU. Gracias al Cafta, la relación entre el Estado y las organizaciones Mipymes cambió significativamente. Ambos actores iniciaron un proceso de negociación alrededor de los temas establecidos en la Agenda Complementaria. Con tal propósito, se estableció a finales de 2005 la Comisión Nacional Mipymes, y en agosto de 2006 se formalizaron las comisiones (mesas) sectoriales Mipymes, en las cuales se discutieron las políticas generales de atención a las Mipymes, así como las medidas de política específicas para las diferentes ramas productivas (Presidencia de la República de Nicaragua, 2006).

El proceso de negociación y las consultas con las organizaciones representantes de Mipymes tuvieron los siguientes resultados:

- a. El Programa de Apoyo a las Mipymes (Promipyme) fue incluido en el Anteproyecto de Ley de Apoyo a las Mipymes, el cual fue aprobado como Ley de la República en enero de 2008 por la Asamblea Nacional.
- b. La elaboración del Anteproyecto de Ley de Garantías Recíprocas, que permitiría la creación de sociedades de tipo mutualista. Mediante estas últimas, los socios partícipes o socios protectores (instituciones públicas, municipalidades, regiones autónomas, bancos, financieras, empresas privadas, organismos multilaterales e internacionales, cooperación externa, etc.) se constituyen en garantes solidarios, a fin de facilitar a las Mipymes el acceso a la financiación del sistema financiero (Asamblea Nacional de Nicaragua, 2005b).
- c. El anteproyecto de Ley de Fideicomiso promovido por la Cámara Nicaragüense de la Micro Pequeña y Mediana Empresa Turística (Cantur),

mediante el cual se busca atraer fondos que permitan a los establecimientos acceder a créditos para inversión, en condiciones más favorables que las ofrecidas por la banca nacional. Este último y el anteproyecto de Ley de Bienes Muebles, que intenta regular el uso de los bienes muebles como prendas para garantías de créditos, fueron incorporados recientemente en la Agenda Complementaria.

Las Mipymes urbanas adquieren notoriedad como una derivación del acuerdo comercial con los Estados Unidos. Hasta antes de dicho acuerdo, solamente existían algunos esfuerzos gubernamentales vinculados a la Estrategia de Reducción de la Pobreza y enfocados de manera bastante aislada a elevar la competitividad de los negocios a través del mejoramiento tecnológico. A la fecha, el gobierno actual ha introducido cambios en la forma como se atiende a las organizaciones y a los microempresarios, creando a nivel departamental los Camipymes, una oficina en donde se conjuntan el Mific y el Inpyme, como una alternativa de

llevar la atención a nivel local y servir de facilitadores de información y servicios a los microempresarios.

4.2 Las Mipymes y los procesos de participación

En la segunda mitad de los años 1990, se produjo un incremento de la actividad de los movimientos gremiales. Éstos buscaban aprovechar mejor el crecimiento económico y el aumento de las exportaciones que experimentaba el país. Además, después del huracán Mitch, la creación del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (Conpes)²⁷ generó expectativas sobre la posibilidad de que las organizaciones sociales participaran activamente en las decisiones claves del país. Este resurgimiento se produjo, en apariencias, al margen de los partidos políticos, que tradicionalmente han ejercido distintas formas de control sobre el movimiento social.

²⁷ El Conpes es un órgano de consulta de la Presidencia de la República en el que participan amplios segmentos de la sociedad civil nicaragüense. Se creó por decreto del Ejecutivo en febrero de 1999 e inició funciones en noviembre del mismo año.

Aquel resurgimiento explica, en parte, que los principales esfuerzos de las organizaciones de las Mipymes se hayan orientado al fortalecimiento organizativo interno, a la búsqueda de una identidad propia y a hacerse con espacios de participación en los procesos de toma de decisiones de políticas públicas. Conquistar espacios de participación ha implicado para las Mipymes obligarse a desarrollar procesos organizativos de alcance nacional.

El derecho de la población a organizarse y a participar en las decisiones de políticas públicas es un precepto constitucional en Nicaragua. Pero aun cuando la Constitución y el resto del marco legal vigente para la participación ciudadana, no establezcan que las organizaciones deben tener un alcance nacional para convertirse en interlocutoras válidas de las instituciones del Estado, estas últimas, por mera conveniencia burocrática, consideran que sus únicas interlocutoras válidas son aquellas organizaciones que poseen una representatividad nacional. No se conoce de ninguna organización local de base que haya logrado posicionarse

como interlocutor válido ante las instituciones gubernamentales.

Esto ha tenido repercusiones importantes en la organización interna y en las políticas de alianzas del movimiento gremial. Los organismos gremiales se han visto obligados a buscar formas organizativas con el mayor alcance geográfico posible, y a agruparse en alianzas estables dentro de un esquema inter ramal e incluso inter sectorial. Es lo que se denomina la "organización piramidal". Ésta posee un primer nivel, el de las "organizaciones de base" (organizaciones de primer piso), cuyos integrantes son, entre otros, las cooperativas y las asociaciones existentes al nivel local, normalmente dentro de una misma rama o actividad económica. El segundo nivel de la organización piramidal está conformado por "organizaciones de segundo piso", las cuales aglutinan a varias organizaciones de base y adquieren la figura de cámaras, federaciones o asociaciones. El último nivel de la organización piramidal aglutina a las "organizaciones de tercer piso", las cuales tienen un carácter inter ramal e inter sectorial.



Aunque los patrones de asociatividad varían de una organización a otra, las organizaciones de tercer piso son las que participan, por lo general, en los procesos de formulación de políticas públicas. Este esquema organizativo facilita el diálogo político entre el liderazgo de las organizaciones y las entidades estatales, pero plantea un desafío de relevancia para el funcionamiento de las organizaciones:

la conciliación de las demandas que su membresía desearía que se recogieran en los procesos de negociación con el Estado.

La cooperación internacional ha jugado un papel clave en el proceso organizativo de los negocios Mipymes. En los sectores de muebles y artesanías, las zonas geográficas con casos destacables de organización gremial e inserción a mercados de Mipymes corresponden a las zonas donde el apoyo de la cooperación externa ha sido más activo. La zona de los Pueblos Blancos es un notable ejemplo de ello. Aunque el presente estudio no se ocupa de determinar si es la organización la que atrae a la cooperación externa o si es ésta la que induce la primera, el punto pareciera

relevante tanto para los gremios como para la cooperación. Lograr que las demandas finales planteadas ante las instituciones estatales recojan la diversidad de intereses de las distintas organizaciones de las Mipymes es, sin duda, una labor compleja. Exige amplitud de los procesos, capacidad de negociación interna y habilidad de síntesis.

De conformidad con la concepción dominante en los centros de toma de decisiones gubernamentales, la institucionalidad pública existente cubre la gama de servicios que le correspondería brindar a un Estado facilitador. Los problemas principales en este ámbito se relacionan con la prioridad que se asigna a las Mipymes en las políticas públicas, con la escasez y con la rotación de los recursos humanos calificados, con la insuficiencia financiera que enfrentan las instituciones y con la concepción sobre la que descansa el marco de políticas impulsadas. Un problema adicional se relaciona con la escasa coordinación entre las instituciones estatales y la poca difusión de las acciones que ellas realizan a favor de las Mipymes. Esto genera un desconocimiento de



los servicios a los que puede acceder este tipo de negocios. También reduce sensiblemente la efectividad y la cobertura de las instituciones gubernamentales, porque dificulta el acceso de los negocios a los servicios que ellas ofrecen.

Las Mipymes enfrentan serias limitaciones en el acceso al crédito, en especial al crédito bancario. La principal fuente de financiamiento de estos negocios son las instituciones microfinancieras, las cuales ofrecen tasas de interés significativamente altas, con poco margen en cuanto a plazos. Ninguna de esas instituciones brinda financiamiento para iniciar nuevos negocios, aun cuando la solicitud se base en buenas ideas. Este último tipo de financiamiento está disponible sólo en las instituciones que cuentan con programas de emprendedores, pero tienen poca cobertura y se enfocan nada más en jóvenes y en mujeres.

Los servicios no financieros para las Mipymes provienen de los ONG, de la empresa privada y de oferentes individuales. Hasta ahora, la mayor oferta de este tipo de servicios se ha desarrollado de manera muy dispersa

en cuanto a coordinación y a enfoque de los servicios. Los usuarios conocen muy poco cuáles son las cualidades y la composición de dicha oferta. Las acciones de coordinación entre los distintos oferentes de servicios de desarrollo empresarial (SDE) que lleva a cabo el Inpyme constituyen un excelente paso en la solución de este problema. La aprobación de la Ley de Mipymes y del Promipyme también contribuirá a armonizar los enfoques en los que se basa dicha oferta.

En el campo tecnológico, la oferta de servicios de investigación en los sectores/ramas priorizadas pareciera estar en línea con los objetivos gubernamentales. Se cuenta con diagnósticos tecnológicos en ramas como madera-muebles, turismo y artesanía, entre otros. Asimismo, las universidades con actividades relacionadas con las Mipymes y el “Centro de Producción Más Limpia”, de la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI), han desarrollado trabajos enfocados en el mejoramiento tecnológico. Los cuellos de botella en esta área se relacionan con la cobertura de la asistencia técnica y con la difusión de los resultados de los trabajos realizados.



Debido a una serie de barreras en cuanto a economías de escala que presentan los microempresarios, la organización (asociatividad) cumple por lo menos cinco funciones básicas:

- i) Servir como un vehículo para la participación de los ciudadanos en las decisiones relevantes para su futuro, y por tal razón, opera como un pilar del sistema democrático.
- ii) Ser una de las formas de representación cotidiana de los ciudadanos, Como una derivación de lo anterior.
- iii) Ser un mecanismo para captar, en beneficio de sus afiliados, recursos del Estado y de la cooperación internacional.
- iv) Brindar servicios a sus afiliados, en especial aquéllos que no existen en los mercados o cuyos precios son prohibitivos para sus afiliados.
- v) Servir de instrumento para resolver problemas relacionados con el volumen de producción y con las economías de escala.

Cuatro elementos destacan en el análisis de las organizaciones de las Mipymes nicaragüenses: el primero está relacionado con quienes forman parte de estas organizaciones, ya que aun cuando sus niveles organizativos sean significativos, no logran involucrar a la mayoría de las Mipymes. Es verdad que no existe suficiente información para evaluar a profundidad esta situación, pero todo pareciera indicar que los segmentos de negocios que se involucran en las organizaciones suelen ser aquellos que cuentan con mayores recursos. En este sentido, resulta sintomático el hecho de que el segmento de trabajadores por cuenta propia —el de las Mipymes donde hay un solo trabajador— se haya organizado como un sindicato afiliado al Frente Nacional de los Trabajadores, la principal coalición sindical del país.²⁸ En cambio, las organizaciones más visibles de las Mipymes no integran entre sus afiliados gremios, redes o asociaciones que representen a los trabajadores por cuenta propia; quizá porque estos últimos no se identifican a sí mismos

²⁸ Según Miguel Ruiz, Secretario de Relaciones Internacionales de la Central Sandinista de Trabajadores "José Benito Escobar", el FNT es la única organización que tiene una federación de trabajadores por cuenta propia (consulta efectuada por el autor como parte del proceso de preparación del presente reporte).



como “empresarios”, sino más bien como trabajadores desempleados que realizan una actividad de sobrevivencia

(Cardona Acevedo, M.; F. Zuluaga Díaz; C.A. Cano Gamboa; y C. Gómez Alvis; 2004).

Entre los trabajadores por cuenta propia se incluye a trabajadores de diversos oficios que tienen su propio negocio y que cuentan con un nivel de activos relativamente importante en el mundo de las Mipymes. Entre ellos figuran los cibercafés, los salones de belleza, buena parte del comercio al por menor, salones de billares y servicios de reparaciones de todo tipo, en especial automotrices y electrónicas.

El segundo elemento está asociado a la forma como se definen las Mipymes. Las principales organizaciones han asumido como propias la definición y la clasificación de los negocios que ha propuesto el Estado, aunque ambas no correspondan necesariamente a la concepción que tienen de sí mismos los negocios menos aventajados. Este tema podría ser irrelevante si no fuera porque las políticas que se proponen para solucionar los problemas de desarrollo de estos negocios, se

relacionan precisamente con una visión empresarial de su realidad.

Esta visión otorga una especial importancia a la “formalización” de los negocios. El procedimiento consiste en la inscripción del establecimiento en la oficina de registro mercantil, lo cual implica, a su vez, la contratación de un abogado y el pago del canon por el servicio. En todos los casos, el registro debe llevarse a cabo en la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Mific) y en las alcaldías, que también recaudan impuestos. La “formalización” no es motivo de interés para los negocios que aún no se han registrado. Éstos la perciben, por el contrario, como una necesidad de los gobiernos central y municipal para recaudar más impuestos. Muchos negocios familiares han existido durante varias generaciones, sin tener que inscribirse. Para ellos, la inscripción no se ha traducido en algún apoyo gubernamental, y, hasta hoy, mientras ha existido la oficina de registro mercantil, no se ha planteado como un requisito.

Es verdad que el desarrollo de políticas y de programas públicos a favor de las

Mipymes, requiere que exista alguna forma de registro de las mismas. Pero es cuestionable que se quiera hacer del registro de los negocios el problema central, cuando en realidad no lo es. Hay otros problemas que son más importantes. Uno de ellos tiene que ver, por ejemplo, con el alto costo de constituir y operar una empresa. En Nicaragua, el costo de las inspecciones realizadas por el Ministerio de Hacienda en las Mipymes es el más alto de la región centroamericana (Haggarty, 2004).

El tercer aspecto está en la relación entre constituyentes y la agenda principal de incidencia. En el proceso de reconocimiento estatal y desarrollo de espacios de participación, las organizaciones se han visto obligadas a ejecutar formas organizativas bastante amplias en su composición y alcance geográfico, pero en un ambiente de escasez de recursos financieros. Esto dificulta las posibilidades de agotar la consulta interna y los procesos de conciliación interna de intereses, lo cual se refleja en una relativamente alta rotación de las organizaciones en los espacios de alianzas. Existe una fuerte dispersión de los establecimientos (Trejos Solórzano, 2002; Promipyme,

2007b) y bajos niveles de organización y de cooperación entre los mismos. Sin embargo, en los sectores de artesanía, muebles, turismo y panificación –todos incluidos en el presente estudio–, se observan niveles relativamente aceptables de organización.

Como es común en los países centroamericanos, sólo un segmento de los interesados participa en la organización. Aun cuando no existan datos que permitan analizar el nivel de participación de los establecimientos en las diversas organizaciones y la composición de dicha participación, todo pareciera indicar que la concepción empresarial asumida por las entidades estatales y por las mismas organizaciones, conduce a una proporción de los establecimientos a no sentirse incluidos en el debate o a percibir que la participación en este último supera sus actuales capacidades gerenciales.

A modo de ilustración, puede citarse el caso de un panificador de la ciudad de Bluefields. Éste relató, en una de las entrevistas realizadas en el marco del presente informe, que contrajo una deuda para mejorar la competitividad



de su negocio mediante una inversión muy alta en la tecnificación de la planta de producción y en la modernización del proceso productivo. El resultado fue un negocio muy bien equipado y con procesos modernos, pero como el volumen y la calidad de la demanda continuó siendo el mismo que existía antes de la inversión, el negocio enfrentó problemas en términos de su sostenibilidad.

Y por último, a pesar de estar geográficamente concentrados, la alta dispersión de los negocios se expresa en la existencia de una gran cantidad de establecimientos orientados a la misma actividad, sin ninguna relación institucional entre sí. El único elemento que aglutina a un segmento de las Mipymes es el proceso de lucha por las reivindicaciones gremiales. Formas asociativas relacionadas con los procesos propios del abastecimiento de insumos, la producción, los servicios de desarrollo empresarial o la comercialización, son bastante escasos e incipientes. Al no estar conectados entre sí, los negocios ven reducidas sus posibilidades para poder aprovechar economías de escala, el acceso a mercados que demandan

mayores volúmenes, y la obtención de insumos y de materias primas a mejores precios. Ésta es una dificultad que el actual nivel organizativo de las Mipymes aún no ha logrado resolver.

4.3 El nuevo esquema de políticas públicas

Como ya se indicó, el acuerdo comercial con los Estados Unidos redefinió las relaciones entre las organizaciones de las Mipymes y el Estado. También puso de manifiesto la necesidad de establecer acciones concertadas que favorezcan la incorporación de las Mipymes en las cadenas de alto valor. A finales de 2005, se instaló la Comisión Mipyme, y a mediados de 2006 se formalizaron las comisiones nacionales sectoriales, instancias en las que se negociaron las acciones propuestas en la Agenda Complementaria. Tres elementos destacan en el planteamiento que el gobierno ha negociado con las Mipymes:



i) Dar un enfoque antipobreza a aquellas políticas públicas que, estando dirigidas hacia las Mipymes, conciben a estas últimas como parte del mundo empresarial.

ii) Establecer mecanismos para la participación de las Mipymes en los procesos de toma de decisiones relacionadas.

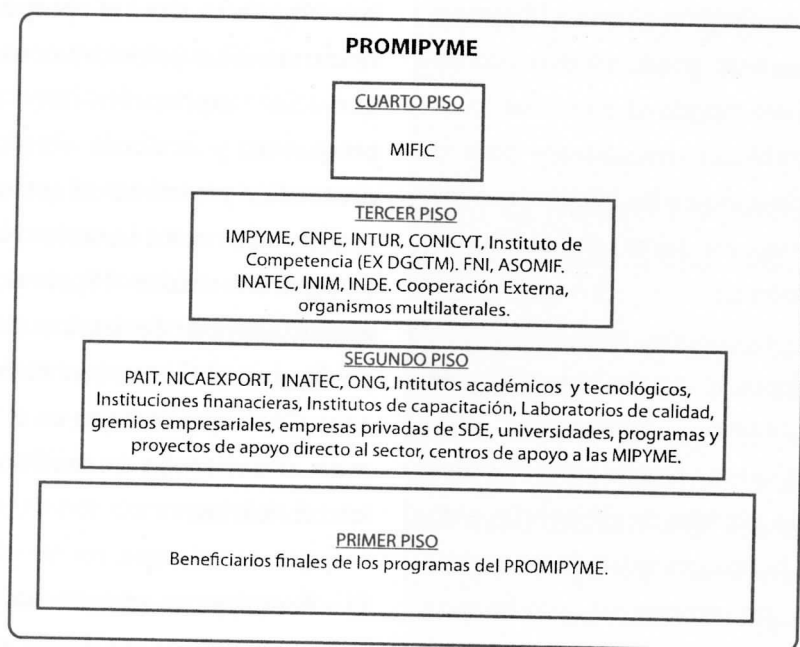
iii) Persistir en la utilización de instrumentos adecuados para unidades económicas empresariales, debido a la falta de reconocimiento de la heterogeneidad de las lógicas y de las estrategias productivas presentes en el mundo de las Mipymes.

El 23 de enero de 2008, la Asamblea Nacional aprobó la *Ley de Fomento y Desarrollo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa* (Ley Mipyme). En ella se definen las políticas, estrategias, programas e instrumentos de apoyo a las Mipymes. En el cuerpo de esta Ley se aprobó también el Programa de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Promipyme). La Ley Mipyme creó, igualmente, el Consejo Nacional Mipyme (Conamipyme) como una instancia de consulta, concertación y consenso entre el gobierno central,

los gobiernos municipales, las regiones autónomas y el sector gremial de las Mipymes, con el propósito de determinar las prioridades nacionales que se expresarán en políticas, programas y acciones dirigidas a la promoción y fomento del sector. La Ley creó, asimismo, los consejos regionales y departamentales Mipymes, en los cuales, además de las instancias que conforman el Conamipyme, incorporó a los ONG que trabajan en el fomento y en el desarrollo de las Mipymes en los territorios.

El Promipyme posee su propio mecanismo concertado de dirección. Éste lo conforman un Comité de Dirección del Programa, compuesto por seis representantes de instituciones gubernamentales y seis representantes de organizaciones de las Mipymes. De estas seis representaciones, dos son de las Mipymes turísticas existentes, tres multi-ramales/sectoriales, y una de género, todos con voz y voto. También pueden participar en el Comité de Dirección de Promipyme, pero sólo con derecho a voz, otras instituciones estatales y cámaras sectoriales, redes empresariales y asociaciones sectoriales de las Mipymes.

Fig. 4.3.a Esquema de participación del Promipyme



Fuente: Mific, 2007.

El Promipyme otorga un rango legal a las Comisiones Nacionales Sectoriales (CNS) como instancias de concertación de soluciones a los problemas de desarrollo de las ramas. Las instituciones estatales implicadas en el apoyo a las Mipymes se estructuraron, por su parte, en Comités Interinstitucionales para los Centros de Apoyo a las Mipymes (Camipyme), los cuales operan con un enfoque de desarrollo local y de encadenamientos productivos.

Se crearon, por tanto, diversos e importantes espacios para que las organizaciones de las Mipymes participaran en los procesos de toma de decisión. Esto último representó, sin duda, un paso muy importante para el desarrollo de estos negocios. No obstante, se debe llamar la atención sobre la indicación explícita contenida en la Ley acerca de las organizaciones que representarán a las Mipymes ante el Estado. En este punto, la Ley introduce un elemento positivo y otro negativo. Por un lado, elimina la posibilidad de discrecionalidad de los funcionarios públicos facultados

para nombrar a los representantes de las Mipymes, pero, por otro, dificulta la incorporación de nuevos actores con la facultad de representatividad y la salida de quienes, por algún motivo, dejaron de ser representativos, porque tanto la incorporación de un nuevo actor como la salida de algún actor nombrado explícitamente por la Ley, sólo pueden ser posibles mediante una reforma a la misma Ley.

El Promipyme se plantea como objetivo:

Contribuir a la reducción de los niveles de pobreza y al crecimiento y desarrollo de la economía nacional mediante el aumento de la competitividad de las Mipymes existentes o por crearse, para que se puedan insertar con mayores ventajas en los mercados nacionales e internacionales, y se conviertan en fuente generadora de empleo de calidad e ingresos para sus propietarios y trabajadores (Promipyme, 2007).

Sin embargo, el enfoque del Programa no privilegia necesariamente la reducción de los niveles de pobreza. Su énfasis en las actividades manufactureras y turísticas, y en

aquellas que ya están exportando o que potencialmente pudieran exportar, revelan su inclinación por un segmento minoritario de las Mipymes. Aunque este segmento requiere, sin duda, del apoyo de políticas públicas, él no figura entre los estratos más numerosos y de mayor empobrecimiento de las Mipymes. De ahí que sea cuestionable el planteamiento que hace de sí mismo el Promipyme:

El Programa hará énfasis en los sectores de industria, agroindustria y servicios que apoyen los procesos productivos, de transformación y comercialización; y servicios turísticos que estén integrados con un enfoque de cadena.

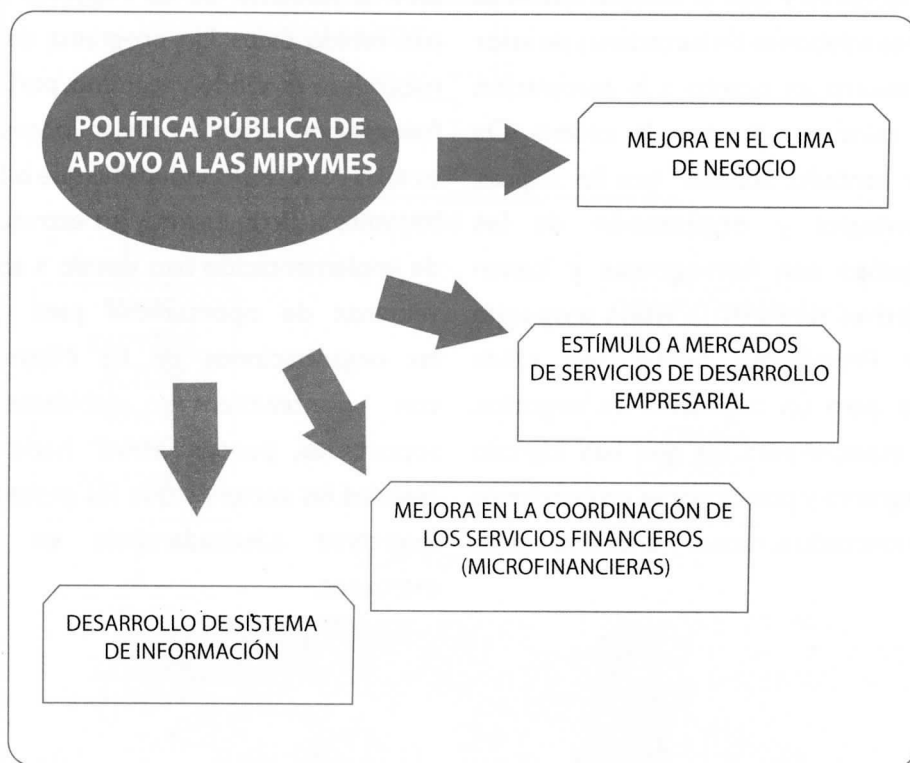
Sin embargo, las acciones iniciarán potenciando aquellos territorios que cuenten con mayor concentración de Mipymes, los que cuenten con capacidad para generar productos con potencial exportable, conocidos como productos estrellas, así como los que presenten oportunidades de negocios que permitan la conformación de redes entre las Mipymes y los conglomerados de negocios (Promipyme, 2007).



Aunque el Promipyme no llega a definir las políticas y acciones concretas a favor de las Mipymes, en éste se establecen los lineamientos sobre los cuales el Estado debe enfocar las políticas públicas. En este sentido, el Promipyme recoge prácticamente todas las áreas en las cuales sería posible intervenir a favor de las Mipymes. También define la estrategia de implementación del período 2007-2015. En esta última se plantean, a manera de subprograma, los principales elementos de la política gubernamental hacia las Mipymes.

- Mejoramiento del clima de negocios y promoción de la formalización de las Mipymes.
- Mejoramiento de las capacidades institucionales para apoyar el desarrollo del sector.
- Promoción de la cooperación interempresarial y la asociatividad.
- Formación y actualización de los recursos humanos y de la promoción empresarial.
- Mejoramiento de la calidad, de la productividad y del mercadeo (competitividad).
- Desarrollo tecnológico, innovación y tecnologías de información y comunicación (TIC).
- Fomento a las exportaciones de bienes y servicios Mipymes.
- Mejoramiento del acceso a los servicios financieros.

Fig. 4.3.b Esquema de políticas de apoyo del Promipyme



Fuente: Mific, 2007.

La lógica de desarrollo que subyace al Programa es discutible. Ella supone que las Mipymes son, en su mayoría, empresas y empresarios que padecen un conjunto de carencias: gerenciales, productivas, tecnológicas, financieras y de mercadeo. Según este supuesto, todas las Mipymes requieren de un esquema de apoyo para corregir sus cuellos de botella, y, una vez corregidos estos últimos, aquellas alcanzarán la modernidad y se colocarán en la senda del despegue: “*El Programa, en su lógica de atención diferenciada a las empresas, establecerá un sistema de certificación sistemático y de graduación de las Mipymes, a fin de promover su desarrollo de un nivel competitivo a otro nivel superior inmediato*”.

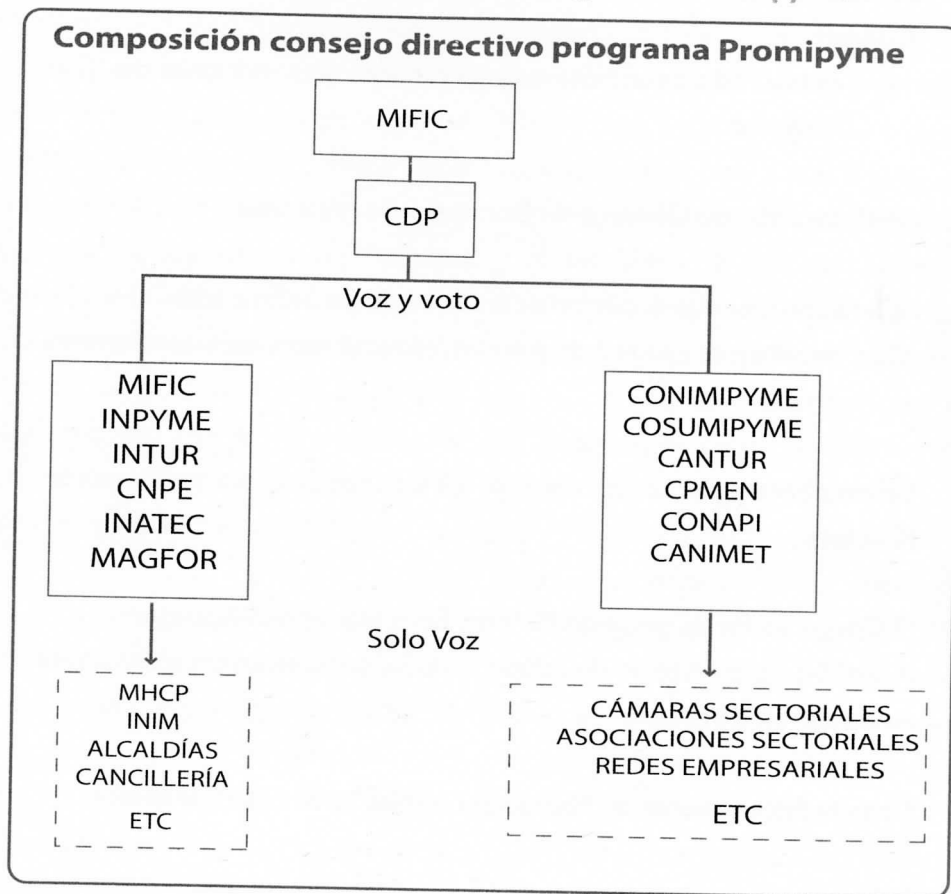
Esta concepción supone que no existen asimetrías en el acceso a los mercados de factores, y que el comportamiento de los eslabones de las cadenas de valor es neutro en cuanto a la apropiación de valor creado por la cadena. Da por sentado, además, que las lógicas, estrategias y organización de los negocios son homogéneas y tienen objetivos similares. La visión propuesta por Promipyme podría ser válida sólo para un segmento de negocios, en especial para los que han logrado integrarse y posicionarse en porciones del mercado nacional y/o internacional,

pero esto significaría que, en los hechos, el Promipyme es un programa para el fomento de las Mipymes que han tenido éxito. Un programa de tal naturaleza es válido y legítimo, pero su formulación debería reflejar lo que él es en la realidad. Es indudable que la Ley Mipyme, el Promipyme y su estrategia de implementación han venido a abrir ventanas de oportunidad para que las organizaciones de las Mipymes, con planteamientos debidamente soportados, puedan atraer hacia su realidad las acciones que les permitan insertarse adecuadamente en los mercados.



Foto: Myurel Marena Vásquez R.

Fig. 4.3.c Composición del Programa Promipyme



Fuente: Mific, 2007.

En este esquema, las organizaciones con mayor nivel de incidencia son las de “tercer piso”, tales como:

- Consejo Nicaragüense de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Conamipyme):
 - es una red de gremios, cámaras ramales y asociaciones de Mipymes.

- Cámara Nacional de la Mediana, Pequeña Industria y Artesanía (Conapi):
 - es una red de gremios, cámaras ramales y asociaciones de Mipymes.
- Confederación de Cámaras de Comercio de Nicaragua.
- Federación Consejo Superior de la Micro, Pequeña Empresa (Cosumipyme): es una red de gremios, cámaras ramales y asociaciones de Mipymes.
- Cámara Nicaragüense de Pequeños y Medianos Empresarios Turísticos (Cantur).
- El Congreso Permanente de Mujeres Empresarias de Nicaragua (CPMEN): es un espacio de reflexión de las mujeres empresarias sobre su condición de género.
- Cámara Nicaragüense de Microempresarios Turísticos (Canimet).
- El Frente Nacional de los Trabajadores (FNT).

En Nicaragua hay ocho organizaciones de Mipymes que intermedian las demandas de los sectores/ramas de este tipo de negocios ante las instituciones estatales (ver recuadro anterior). En todos los casos, la estructuración de las mismas obedece a la lógica de organización piramidal descrita arriba. Tres de estas organizaciones se aglutinan según la división política del país: las dos de turismo y el Congreso Permanente de Mujeres Empresarias; pero esto no implica que exista entre ellas una especialización en función de las actividades productivas.

En las dos organizaciones de turismo, las actividades específicas incluyen bares, restaurantes, la gama de establecimientos relacionados con el hospedaje,



paradores turísticos, tiendas de artesanías, servicios de guías, etc. En cambio, el Congreso Permanente de Mujeres Empresarias se organiza alrededor de la doble característica de sus integrantes: ser mujeres y ser empresarias, con total independencia de cuál sea la actividad productiva que ellas llevan a cabo. Esta organización se considera a sí misma como un espacio para que las mujeres empresarias reflexionen y elaboren propuestas con base en su condición de género.²⁹

De las ocho organizaciones de tercer piso, sólo Conapi cuenta con servicios propios de desarrollo empresarial (financieros y no financieros) de apoyo a los agremiados. Una de las organizaciones de panificadores asociada a Cosumipyme, promovió entre sus afiliados la construcción de instituciones de servicio. Con una parte de ellos organizó una cooperativa denominada “Banco de Insumos”, enfocada en la intermediación de insumos para la producción de pan. La cooperativa fue concebida como un mecanismo para enfrentar los precios impuestos por el oligopolio

conformado por las cuatro empresas importadoras de estos insumos en el país. Del mismo modo, otra organización fundó una escuela técnica para la capacitación de los panificadores en temas como tecnología, administración y contabilidad. El Frente Nacional de los Trabajadores (FNT) es una central sindical, pero ha sido incluido en el presente informe por ser la organización que aglutina a los trabajadores por cuenta propia.³⁰

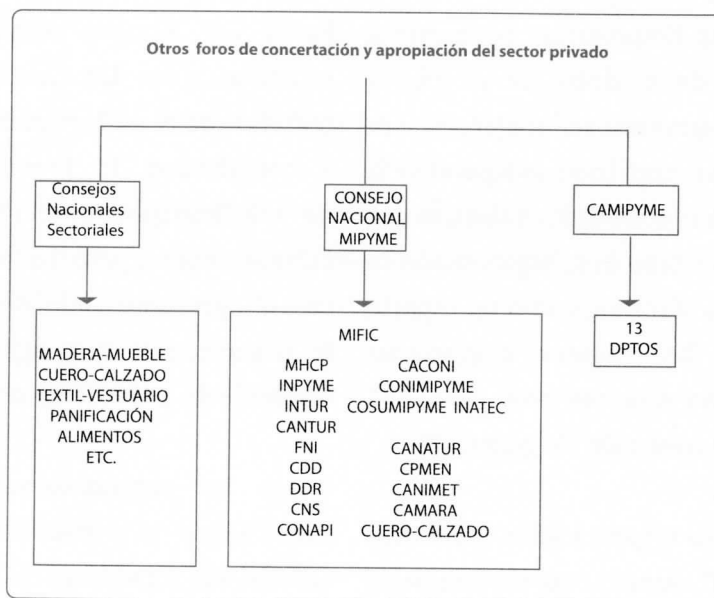
Todas las organizaciones, con las excepciones y precisiones indicadas, enfocan sus actividades en dos grandes líneas: (i) la defensa de los intereses de los gremios, y (ii) el trabajo de incidencia en la formulación de políticas públicas. Únicamente Cosumipyme y el Frente Nacional de los Trabajadores tienen historia de recurrir a la presión política mediante marchas de sus agremiados y denuncias en los medios de comunicación, aunque también desarrollan procesos de diálogo y de cooperación con las instituciones a cargo de la definición de las políticas públicas.

²⁹Entrevista con Ximena Ramírez, lideresa del Congreso, en el marco de la preparación del presente informe.

³⁰ Esta organización no fue incluida en el Consejo Nacional Mipyme, ni tampoco en el Consejo de Dirección del Promipyme.



Fig. 4.3.d Espacios de concertación públicos-privados que integran a las Mipymes



Fuente: Mific, 2007.

Durante el proceso de aprobación de la Ley Mipyme, todas las organizaciones participaron en actividades de lobby ante los diputados de la Asamblea Nacional. Buscaban con ello acelerar el proceso de aprobación, el cual se había retrasado por una de las recurrentes crisis entre el Ejecutivo y el Legislativo. Pero también pretendían evitar que los diputados introdujeran cambios sustantivos en los temas previamente consensuados, así como la adición de puntos específicos que eran de interés de las Mipymes. Entre tales puntos figuraba, por ejemplo, la participación de cámaras ramales –“organizaciones de segundo piso”– afiliadas a una de las organizaciones ya representadas.

Ninguna de las organizaciones de las Mipymes desarrolla alianzas con ONG o con instituciones académicas con miras al análisis y a la formulación de propuestas de políticas públicas. Por lo general, las organizaciones realizan sus análisis y formulan sus propuestas a partir del conocimiento de experiencias de otros países o con

base en consultorías financiadas por la cooperación internacional, pero sin que se establezcan relaciones estables de colaboración con los ONG y con las instituciones académicas. Los vínculos existentes entre las organizaciones y las instituciones académicas son débiles. En cambio, los lazos existentes entre las organizaciones y los ONG se producen por iniciativas de intervención de éstos, y tienen lugar en los territorios donde operan ellos y aquéllas.

Entre las instituciones estatales que tienen a su cargo la regulación de las Mipymes o de las acciones relacionadas con el desarrollo de las mismas, el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (Mific) aparece como un actor clave por cuanto es la entidad reguladora encargada de la administración de la Ley Mipyme y del Promipyme. Además, el Mific también tiene bajo su responsabilidad el programa Usura Cero, considerado por el gobierno como uno de sus principales instrumentos para la reducción de la pobreza en el corto plazo.

A juicio de las organizaciones de las Mipymes, sus propuestas suelen encontrar poca receptividad en las instituciones gubernamentales. Es probable que ello se deba a que el proceso de toma de decisiones está muy centralizado en los ejes de poder político, con muy poca delegación en las organizaciones de la sociedad civil. Esto provoca dos situaciones: por un lado, las organizaciones acuden a las instituciones gubernamentales para cumplir una formalidad, mientras buscan cómo presentar sus demandas y propuestas en los verdaderos centros de poder político; por otro, los funcionarios evitan asumir compromisos en procesos que no están en línea con las políticas establecidas. Al final, todo esto genera situaciones de desconfianza, que disminuyen la legitimidad de los espacios naturales de participación ciudadana.

Por el lado del Estado, el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (Mific) es la institución a cargo de coordinar las políticas públicas orientadas a las Mipymes. Cuenta para ello con dos instancias: la Dirección de Políticas de Fomento a las PYME (Dpyme) y el Instituto Nicaragüense de Apoyo

a las Mipymes (Inpyme). El Ministerio Agropecuario y Forestal (Magfor) está a cargo de la atención a los pequeños y medianos productores agropecuarios y forestales, mientras el Instituto Nicaragüense de Turismo (Intur) atiende a las Mipymes turísticas.

En marzo de 2008, el Inpyme inició un proceso de reestructuración interna, pero este último todavía está por concluir, debido a que el financiamiento para los programas en curso se agotó, y con él se cubrían los salarios de la mayoría de los trabajadores de la institución. Aunque el resultado de dicha reestructuración aún está por verse, los problemas para cubrir el déficit fiscal que enfrenta el gobierno auguran que es poco probable que el Inpyme reciba fondos adicionales del Presupuesto de la República. Todo pareciera indicar que se está apostando a la cooperación internacional como una alternativa para financiar a dicha institución.

Los principales problemas que enfrentó el esquema de políticas aplicado hasta 2009 están relacionados con la formulación de proyectos

ambiciosos en cuanto a su alcance, pero con pocos recursos para su implementación, además de una débil focalización de las acciones, escasez de información de la realidad que se intenta transformar, excesivo énfasis en el mercado para la asignación de los recursos, y elevada dependencia de la cooperación internacional, en especial de las IFI. Aunque estas últimas han otorgado un valioso aporte de recursos, también han estandarizado para América Latina este esquema de políticas, el cual se ha conjugado con una débil capacidad de negociación por parte de las instituciones públicas, y con poca representación por parte de las organizaciones gremiales nicaragüenses.

4.3.a La agenda de incidencia de las Mipymes

Uno de los elementos básicos para generar una agenda común de las organizaciones representantes de Mipymes es el funcionamiento organizativo, el cual depende de la disponibilidad de recursos. Esto demanda una capacidad de garantizar que su membresía cotice en niveles suficientes como para



que la organización subsista. De lo contrario, el funcionamiento de las organizaciones se vuelve altamente deficitario y vulnerable. En Nicaragua, este tema constituye el talón de Aquiles del movimiento gremial y social. Su existencia se explica por razones históricas de desconfianza y de concepción organizativa. Además, las organizaciones no cuentan con personal técnico de apoyo para el análisis de políticas públicas y de procesos de formulación de propuestas. Esta carencia es solventada normalmente a través de la contratación de consultorías con financiamiento de la cooperación externa, o bien a través de la discusión interna y de la disponibilidad de profesionales miembros de la organización, con formación o experiencia en la temática correspondiente. En ninguna de las organizaciones entrevistadas se observó el uso de convenios de colaboración con instituciones dedicadas al análisis y a la formulación de propuestas de políticas públicas. No obstante, las organizaciones se mostraron interesadas en avanzar en este tipo de acuerdos, porque reconocen que son iniciativas que aportan insumos útiles para sus procesos de reflexión interna.

Éste podría constituir un tema sobre el cual hay que continuar trabajando.

Las tareas de sistematización, redacción, gestión y negociación de las propuestas, generalmente recaen sobre el equipo de dirección de las organizaciones, en especial sobre la figura del líder principal. La concentración de unas funciones que exigen altas calificaciones técnicas y enfoques multidisciplinarios, en un reducido número de personas, puede estar menguando la eficacia del proceso de incidencia de las organizaciones Mipymes y afectando los procesos internos de formulación de propuestas. Por ejemplo, en Cosumipyme, las funciones de representación, de organización del debate interno, de análisis de las políticas que propone el gobierno y de desarrollo de las propuestas de la organización, las realiza el presidente de ésta.³¹ Este esquema de funcionamiento afecta la calidad del análisis y de la formulación de propuestas.

Uno de los planteamientos comunes en las entrevistas realizadas a organizaciones y propietarios de negocios de base, es que aun cuando

³¹ Entrevista realizada en el marco del presente informe con Ermis Morales, Presidente de Cosumipyme. El señor Morales es licenciado en Economía.



éstos conozcan el trabajo de incidencia en políticas públicas realizado por sus organizaciones, lo perciben como muy lejano. Algunos plantearon como ejemplo el esfuerzo que se ha dedicado a la implementación de una banca de fomento, cuyos recursos serán insuficientes para aliviar la demanda existente. El entrevistado desconocía que está en proceso de aprobación la Ley de Sociedad de Garantías Recíprocas, mediante la cual se espera que las Mipymes accedan al crédito de la banca comercial, la cual es iniciativa impulsada mediante el esfuerzo conjunto de instituciones estatales y de organizaciones Mipymes. Este caso refleja las dificultades internas de conciliación de intereses y de comunicación que deben ser resueltas por las mismas organizaciones.

Las organizaciones que representan a las Mipymes parecieran concentrar su actividad organizativa en los estratos más próximos a negocios de lógica empresarial, cuyos propietarios han adquirido destrezas gerenciales por experiencia o por estudios de formación profesional. Esta situación, sumada a la concepción empresarialista de las Mipymes como empresas

maximizadoras de beneficios, inhibe la incorporación a los procesos de incidencia de los estratos de negocios menos establecidos o, por lo menos, la adopción de una postura más beligerante. Hay que señalar, además, que durante los años ochenta el apoyo gubernamental estaba condicionado a la organización de los beneficiarios. Esto generó la percepción, bastante arraigada desde entonces, de que la organización es un instrumento para acceder al apoyo gubernamental o de otra fuente, en vez de ser un vehículo solidario para resolver los problemas de los gremios.

En 2006, el Poder Ejecutivo formalizó mediante un decreto la creación de las Comisiones Nacionales Sectoriales de las Mipymes como instancias de consulta y de negociación de las políticas públicas. En la actualidad, las Comisiones han operado como mesas (de diálogo) Mipymes y, a través de ellas, se estaría negociando la política gubernamental para cada rama o sector de actividad económica. Se sabe que las conversaciones han avanzado



al punto de que se está preparando un encuentro nacional conjunto, similar al que tuvo lugar entre el actual gobierno y el Cosep.³² En ese encuentro, las Mipymes y el gobierno anunciarán los acuerdos a los que han llegado hasta ahora.

Dos elementos destacan en este proceso: primero, el encuentro está siendo retrasado por la actual crisis entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, a la espera de un momento político más propicio. Esto es lo que aparentemente explica el hecho de que las principales organizaciones de las Mipymes se hayan mostrado cautelosas al momento de aceptar nuestras solicitudes de entrevistas y expresar sus puntos de vista en el marco del presente informe, sin embargo, esta situación debe ser valorada como positiva, en términos del manejo político que las organizaciones hacen del proceso de negociación con el gobierno. Segundo, los empresarios del Cosep, así como

los capitales más importantes del país, que hasta ahora no participaban directamente en esa organización, reivindicarán la necesidad de estimular el desarrollo de las Mipymes. En este contexto, Cosumipyme se encuentra en proceso de negociación de una alianza con el Cosep.

En general, las organizaciones entrevistadas estiman que existen los espacios adecuados para el diálogo gobierno-Mipyme. Consideran, en otras palabras, que existen condiciones propicias para garantizar la participación de las organizaciones en los principales procesos de decisión de políticas públicas. Desde el punto de vista de Cantur, del Consejo Permanente de Mujeres Empresarias y del Grupo Raíces,³³ uno de los problemas existentes es el poco eco que las propuestas de las Mipymes encuentran en los funcionarios estatales, y la lentitud con la que se implementan los acuerdos resultantes del diálogo con el gobierno.

³² El 11 de octubre de 2007, el Cosep se reunió con el Presidente de la República en el campus del Incae. Este encuentro era el tercer plenario en el que el gobierno y el gran empresariado se sentaban para buscar acuerdos en torno al desarrollo del país. En este evento, ambas partes expusieron los principales avances alcanzados en los 10 meses de trabajo de nueve comisiones mixtas. Al clausurar el encuentro, el Presidente de la República expresó que la mesa de empresarios es "el mejor CPC, que está funcionando como un verdadero gabinete, donde se toman decisiones" (El Nuevo Diario, 12 de octubre de 2007).

³³ El Grupo Raíces es una empresa asociativa en la que participan más de 260 artesanos de todo el país. Cuenta con una tienda en la ciudad de Masaya y ha logrado efectuar exportaciones de sus productos.

El otro problema que reconocen todos los entrevistados lo constituye las dificultades de las organizaciones para disponer de capacidades técnicas de seguimiento, de análisis y de formulación de propuestas de políticas públicas. Ésta es una limitación importante para poder influir en las decisiones gubernamentales. Las carencias señaladas provocan una excesiva dependencia de las organizaciones en torno a la capacidad de gestión de los líderes para acceder a recursos de la cooperación externa, con los cuales solventar aquellas carencias. Esta forma de abordar el problema, aunque resuelve las necesidades puntuales de apoyo técnico, no garantiza seguridad y oportunidad en la formulación de las propuestas. Y por último, aunque las organizaciones no lo reconozcan abiertamente, ellas enfrentan problemas en sus procesos de conciliación de intereses y en la comunicación interna. Esas dificultades se asocian con la escasez de recursos financieros y materiales.

A pesar de los obstáculos señalados, las organizaciones han conseguido definir planes estratégicos, lo que les ha permitido desarrollar amplios procesos

de debate interno y establecer los principales puntos de coincidencia entre sus afiliados. Cantur y Conimipyme han avanzado en tal sentido, mientras el Congreso Permanente de Mujeres Empresarias realiza regularmente asambleas generales (congresos) en donde establece sus ejes temáticos como organización.

De manera general, las reivindicaciones que impulsan las organizaciones y su trabajo de incidencia están en línea con las acciones que se vienen desarrollando como parte de la Agenda Complementaria, con la sola excepción de Cantur (en lo tocante a la Ley de Incentivos Turísticos) y de los panificadores asociados a Cosumipyme. Este alineamiento con la Agenda Complementaria puede ser el resultado de que la misma terminó de elaborarse en las negociaciones entre el Estado y las Mipymes. Pero también puede deberse, en el peor de los casos, a las dificultades de las organizaciones para desarrollar sus propias propuestas: al carecer de propuestas alternativas, las organizaciones terminan asumiendo las propuestas del discurso gubernamental.

Gremios como Cantur, Unimipyme y CPME, cuentan con planes estratégicos que orientan sus propias acciones como organizaciones. Sin embargo, a juicio del autor, es el plan de Cantur el que contiene una visión más completa de lo que, según esta organización, debe ser el desarrollo de las Mipymes turísticas. Las propuestas de las organizaciones casi no abordan el tema de las imperfecciones en el funcionamiento de los mercados. Se trata de una cuestión muy relevante en Nicaragua, dada la existencia de esquemas oligopólicos y monopolísticos en la mayoría de los mercados. Esta situación es menos visible en el caso del turismo, debido a las características de los mercados turísticos. Entre todas las organizaciones, sólo Cosumipyme recalca con insistencia el asunto de las imperfecciones de los mercados, en especial en la rama de panificación.

Otro tema que no figura en los planteamientos de las organizaciones es el de los encadenamientos de Mipymes con las empresas grandes. Se trata de un elemento clave para el futuro de las Mipymes, y requiere de acciones del Estado que faciliten acercamientos entre la demanda y la oferta de

servicios y bienes intermedios, a fin de que éstos puedan ser producidos por las mismas Mipymes de manera competitiva. Sin embargo para poder hacer tal cosa es necesario que los pequeños establecimientos tengan acceso a información y a tecnología. Los planteamientos de las organizaciones tampoco se ocupan de los temas de inteligencia de mercados y mercadeo, lo cual resulta paradójico si se desea que las Mipymes lleguen a ser capaces de exportar sus productos.

Un elemento destacable de la Ley Mipyme y del Promipyme es el esquema de participación y de toma de decisiones. La Ley creó el Consejo Nacional Mipyme (Conamipyme) como una instancia de consulta, concertación y consenso entre el gobierno central, los gobiernos municipales, las regiones autónomas y el sector gremial de las Mipymes, a fin de determinar las prioridades nacionales en términos de políticas, programas y acciones dirigidas a la promoción y fomento de estos negocios. Pero la Ley creó también los consejos regionales y departamentales Mipymes, en los cuales, además de las instancias antes mencionadas,



incorporó a los ONG que trabajan en el fomento y en el desarrollo de las Mipymes en los territorios.

El Promipyme posee un mecanismo concertado de dirección, en el cual se integra un Comité de Dirección del Programa compuesto por seis representantes de instituciones gubernamentales y seis representantes de organizaciones de las Mipymes. Estos últimos corresponden a dos de las Mipymes turísticas, tres multi ramales/sectoriales y una de género; todos con voz y voto. También pueden participar en el Comité, pero sólo con derecho a voz, otras instituciones estatales y cámaras sectoriales, redes empresariales y asociaciones sectoriales de las Mipymes. Por otra parte, el Promipyme eleva a rango de ley las Comisiones Nacionales Sectoriales (CNS) que existían desde antes de la aprobación de la ley, como instancias de concertación de soluciones a los problemas de desarrollo de los sectores. Las instituciones estatales implicadas en el apoyo a las Mipymes se estructuraron en Comités Interinstitucionales para los Centros de Apoyo a las Mipymes (Camipyme), los cuales poseen un enfoque de desarrollo local y encadenamientos productivos.

Existen, por tanto, diversos e importantes espacios de participación de las organizaciones Mipymes en los procesos de toma de decisiones. No obstante, hay que llamar la atención sobre los beneficios y riesgos de la indicación explícita de la ley sobre las organizaciones que representarán a las Mipymes ante el Estado. El esquema que se encuentra establecido elimina la discrecionalidad de los funcionarios públicos facultados para nombrar a los representantes de las Mipymes, pero dificulta la incorporación de nuevos actores con representatividad, y la salida de quienes por algún motivo dejaron de ser representativos. La superación de esta doble dificultad sólo puede conseguirse mediante la introducción de reformas a la Ley vigente.

El aprovechamiento de las oportunidades que brinda la Ley requiere que las Mipymes desarrollen procesos organizativos robustos, con reglas de funcionamiento transparentes, de amplia participación, y de elevada capacidad analítica y de negociación, que permita ubicar y priorizar los temas relevantes en cada etapa, desarrollar consensos y argumentos sustentados

en evidencias, lo que no ha sido hasta ahora la tendencia general dentro de las organizaciones. La amplitud de los programas del Promipyme plantea la posibilidad de enfatizar los elementos que son claves para las Mipymes en las circunstancias actuales, pero también la probabilidad de negociar adecuadamente la implementación de los mismos, dados los espacios de participación establecidos en el programa.

4.4 A manera de resumen

Las Mipymes son agentes claves para Nicaragua en lo económico y en lo social. Son las principales generadoras de empleo y altas consumidoras de materias primas nacionales. Pese a ello, no existen datos sobre su aporte en la generación de valor. En el gobierno existe el interés por impulsar políticas de apoyo a las Mipymes y la voluntad para que dichas políticas sean consensuadas con las organizaciones representativas de este segmento de negocios. Esto ha posibilitado que se desarrollen espacios de participación e incidencia en la definición de políticas públicas, los cuales, aunque en un

primer momento fueron de carácter informal, ahora han sido formalizados por medio de la Ley. No obstante, los grupos de poder económico continúan teniendo un peso significativo en las prioridades del gobierno.

Los programas de reforma estructural y estabilización económica afectaron severamente el desempeño de las Mipymes, debido a las importaciones de bienes de consumo en un ambiente de sobrevaluación del córdoba (importaciones baratas) y de contracción de la demanda interna. El crecimiento de la economía que tuvo lugar en la segunda mitad de los noventa y el desarrollo de espacios formales de participación de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil, inducido por la cooperación externa después del huracán Mitch, reavivaron los movimientos gremiales. Finalmente, las Mipymes se beneficiaron del establecimiento de la Agenda Complementaria del tratado comercial con los Estados Unidos.

La concepción de las Mipymes que prevalece en el gobierno y en las organizaciones, considera a éstas como un grupo homogéneo

de unidades económicas enfocadas en la maximización de beneficio. Pero tal concepción deja por fuera a importantes estratos de productores cuya lógica aún no alcanza a ser empresarial, razón por la cual no se sienten representados en el actual debate. Esta situación y los severos problemas de información existentes sobre el desempeño de estos negocios limitan gravemente la posibilidad de definir políticas públicas que sean adecuadas para las Mipymes.

Las organizaciones y el gobierno reconocen que el peso de las mujeres propietarias de negocios Mipymes es altamente significativo. Pero no se aprecia en las políticas públicas, aprobadas por unos y promovidas por otros, enfoques que reconozcan la condición de género de los sujetos a las cuales se dirigen dichas políticas. De hecho, la falta de incorporación de la familia en estas políticas constituye uno de los elementos que cuestionan la visión que se tiene acerca de estos negocios y de su lógica de funcionamiento.

Las organizaciones de las Mipymes consideran que existen los espacios

y procesos de negociación adecuados para su participación en la definición de políticas públicas. Reconocen, además, la existencia de un marco legal que garantiza dicha participación. Sin embargo, critican la poca apertura de los interlocutores gubernamentales ante ciertos planteamientos de las Mipymes. Critican, igualmente, los ritmos con que las instituciones de gobierno implementan las decisiones que surgen del proceso negociador.

Las organizaciones de las Mipymes trabajan normalmente en un ambiente de escasez de recursos. No obstante, para constituirse en interlocutores válidos ante el gobierno, han tenido que desarrollar niveles de organización que son altamente complejos por su amplitud nacional y su carácter interramal e intersectorial. Esta complejidad organizativa limita el debate y la comunicación interna debido a sus altos costos. Por esta razón, las labores de incidencia en políticas públicas que llevan a cabo los líderes de dichas organizaciones son percibidas como muy distantes por parte de las organizaciones de primer piso.

Las organizaciones no cuentan

con capacidades instaladas para el seguimiento, análisis y propuestas de políticas públicas, aparte de las capacidades existentes en las personas de sus líderes. Las organizaciones tampoco han logrado desarrollar alianzas formales y estables con instituciones que posean estas competencias técnicas. Estas carencias las hacen dependientes de la cooperación externa, que les otorga el financiamiento necesario para realizar consultorías puntuales orientadas a la formulación de propuestas de políticas públicas técnicamente justificadas.

no poseen las organizaciones y de un adecuado acompañamiento técnico.

Las organizaciones privilegian el uso de la negociación como vía para gestionar sus demandas e incidir en las políticas públicas. Sólo Cosumipyme y el FNT utilizan medios de presión para alcanzar sus objetivos, aunque el FNT ha mantenido un perfil bajo en el último año debido a su estrecho vínculo con el actual gobierno.

Los ejes de incidencia y las demandas actuales de las organizaciones están en línea con los temas de la Agenda Complementaria. Únicamente Cantur y los panificadores de Cosumipyme están planteando elementos fuera de ese ámbito, pero sólo la segunda de estas dos organizaciones está presionando para que se mejore el funcionamiento de los mercados, en términos de la eliminación de prácticas que afectan la competitividad. Conimipyme, Cantur y el Consejo Permanente de Mujeres Empresarias cuentan con sus propios planes estratégicos, aunque solamente en el de Cantur se aprecia una visión más o menos completa acerca de lo que debe ser el desarrollo de las Mipymes.

Un tema que no figura en el debate actual sobre el desarrollo de las Mipymes es el de los mercados internos. Esta ausencia tiene que ver, entre otras cosas, con el Estado y la calidad de la demanda interna. Será difícil que las Mipymes panificadoras, por ejemplo, puedan acceder al mercado internacional si continúan moviéndose en los poco exigentes mercados nacionales. Tampoco podrán hacerlo si no cuentan con información derivada de acciones de inteligencia de mercados para la demanda internacional. Pero esto requiere, a su vez, de recursos financieros que





Foto: Myurel Marena Vásquez R.



V. Elementos para el debate nacional





Foto: Myurel Marena Vásquez R.

V. Elementos para el debate nacional

Welvin Romero y Francisco J. Pérez

Los resultados de los estudios de casos y los debates en los talleres con empresarias y empresarios, plantean un cuestionamiento profundo del modelo de desarrollo impulsado por el Estado, y principalmente de la política comercial en diferentes aspectos:

a) Si bien hay un incremento sostenido de las exportaciones, hay a la vez un crecimiento sostenido del número absoluto de la cantidad de familias bajo la línea de la pobreza. Lo cual es un indicador de que las ganancias del comercio se están concentrando en pequeños grupos económicos, incrementando los niveles de inequidad en la distribución de la riqueza.

b) El énfasis de la política comercial en el sector externo (exportaciones) y la atracción de inversiones, dado a una limitada capacidad nacional de financiamiento de actividades económicas, ha relegado

la formulación de políticas que garanticen un contexto de mercados competitivos a nivel doméstico.

c) Existen claros indicios de que en este contexto de mercado doméstico, en el cual hay una negación de políticas, se han reorganizado las cadenas de bienes y servicios con una gobernanza centrada en grupos monopólicos y oligopólicos, lo cual es consistente con los resultados de apropiación de las ganancias del comercio.

d) La negación del Estado de actuar ante los grupos económicos dominantes, tiene también como efecto la ausencia de una agenda complementaria ante los TLC, que fortalezca el nivel de competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas.

e) La lógica de la gota que derrama generación de empleo y mejores salarios, con el fortalecimiento de



los grupos empresariales del país y de la inversión extranjera, ha tenido limitados resultados, el 63% de los ocupados en la ciudad siguen siendo del sector informal (microempresa). Se requieren políticas que incentiven el autoempleo, dada la limitada generación de empleo de la maquila y del turismo en sí, en un contexto de un bono demográfico.

No se ha logrado incorporar de manera sostenible a las Mipymes urbanas al mercado internacional, hay algunas iniciativas financiadas por la cooperación que tienden a ser la excepción y no la regla. Las y los microempresarios se enfocan en la atención de la demanda interna, y el crecimiento de las importaciones les está restando mercado, lo cual está generando una confrontación entre cadenas de valor de diferentes calidades que conviven: los segmentos de altos ingresos tienden a consumir “Pan Bimbo” importado desde Costa Rica, mientras las panaderías nacionales se limitan al ámbito del barrio donde operan. Similar es el caso de la elaboración de muebles de madera, en donde las casas comerciales (la mayor parte inversión extranjera)

distribuyen muebles importados de material sustituto y con facilidades de pago.

Las Mipymes, que son los principales empleadores de los pobres en el país, enfrentan el efecto combinado de la reducción de la demanda interna y de la competencia de productos importados. En este sentido, el desarrollo de las Mipymes incrementa el crecimiento económico nacional por su volumen de producción y por su elevado uso de insumos de origen nacional, a la vez, constituyen un mecanismo para la reducción de la pobreza general y de la pobreza extrema urbana.

En los casos de Guatemala y de Honduras se percibe un mayor grado de involucramiento del Estado en la gestión de la oferta de las Mipymes, lo que marca diferencias de relevancia respecto a Nicaragua. Los negocios Mipymes requieren de un tratamiento que reconozca las diferencias que se originan en las dimensiones de los negocios y en la racionalidad económica (segmentación de negocios), además de considerar las relaciones de género existentes. En tal sentido, hay que evitar que el Estado continúe

implementando políticas públicas que consideran a las Mipymes como un conjunto de empresarios homogéneos y únicamente masculinos.

El Estado de Nicaragua, las empresas grandes y las Mipymes deben fomentar los encadenamientos. Con tal propósito pueden hacer uso de incentivos fiscales para productos con altos componentes originados en Mipymes, así como para el comercio de los productos originados en este tipo de negocios. Además, pueden fomentar el intercambio entre grandes compradores y las Mipymes, favorecer la incorporación de las Mipymes a los procesos de compras públicas, y desarrollar esquemas de promoción de productos Mipymes.

El sistema financiero, las instituciones de microcrédito y los esquemas de servicios de desarrollo empresarial (SDE) deben considerar la elevada proporción de mujeres propietarias o administradoras de Mipymes. Los resultados apuntan que las mujeres tienen mayor acceso al crédito, sin embargo, una mayor exploración identifica que es acceso a capital de trabajo; mientras los hombres concentran el crédito de inversión.

Finalmente, marcos regulatorios que propician el desaprovechamiento de los recursos del país, atentan contra los objetivos de reducción de la pobreza. De ahí que deban tener aplicabilidad, es decir, ser concebidos a partir de las realidades sobre las que pretenden actuar. Marcos regulatorios estructurados para situaciones ideales, y que luego no son aplicados debido a sus eventuales efectos paralizadores de actividades productivas completas, sólo aumentan la discrecionalidad y la desconfianza de las Mipymes hacia las autoridades públicas. Los problemas de corrupción y mal manejo administrativo no se deben resolver con prohibiciones totales, sino con políticas y con mecanismos que transparenten los procesos de asignación de derechos de explotación de los recursos naturales.

En cuanto a las estrategias de Incidencia de las organizaciones representantes de Mipymes, hasta 2008 existía la necesidad de agrupar a todos los microempresarios y las microempresarias para tener peso ante el Estado. Como consecuencia, la agenda de incidencia contenía temas globales para todos los sectores, lo que hacía que luego las organizaciones de base



no se identificaran con estos puntos, al no encontrar sus temas específicos. Esto cambia con la creación de los Camipymes a nivel departamental, lo que facilitaría procesos de incidencia más enfocados.

los cuales debería centrarse la agenda de incidencia de las organizaciones a nivel nacional (segundo y tercer piso), mientras el acceso a servicios y los encadenamientos específicos, podrían ser los ejes de trabajo a nivel local.

Esto conllevará a una descentralización de las organizaciones y demandará un mayor nivel de coordinación entre los diferentes estratos organizativos. Sin embargo, es necesario señalar que la politización partidaria de las organizaciones es la mayor amenaza que enfrentan estos días los gremios. Los panificadores son ejemplo de cómo el gremio se ha dividido, respondiendo a criterios políticos partidarios, a pesar de tener una agenda gremial en común.

La reglamentación e implementación de las leyes: 645, Ley Mipyme y su reglamento, Decreto 17-2008; y la 668, Ley de Promoción de la Competencia, así como la negociación de la agenda complementaria ante los TLC, que permita elevar el nivel de competitividad de las Mipymes ante los efectos de la liberalización de trabas al comercio internacional, son ejes de trabajo pertinentes en





VI. Referencias bibliográficas





Foto: Myrel Marena Vásquez R.



VI. Referencias bibliográficas

- Acevedo V., A. (1993). *El pozo sin fondo del fondo*. CRIES-Latino Editores.
- Segovia, A. (2003). *Guatemala: competitividad de las Mipymes*.
- Angelelli, P. (2007). Las agencias de apoyo a las Mipymes y el Banco Interamericano de Desarrollo. Área de oportunidad para nuevas operaciones. BID.
- Angelelli, P.; J. J. Llisterri (2003). El BID y la promoción de la empresarialidad: lecciones aprendidas y recomendaciones para nuevos programas. Informe de Trabajo. BID.
- Angelelli, P. Guaipatin C. & C. Suaznabar, (2004). Organización de los gremios y su capacidad de representación.
- Angelelli, P.; Moudry R. & J. J. Llisterri (2007). *Capacidades institucionales para el desarrollo de políticas de fomento de la micro, pequeña y mediana empresa en Latinoamérica y el Caribe*. BID.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua (2005a). Aprobación del DR-Cafta, Anexo I, Agenda complementaria Decreto N° 4371, aprobado el 10 de octubre de 2005.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua (2005b). Anteproyecto de Ley de Sociedades de Garantías Recíprocas para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Junio de 2005.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, (2008). La Ley Mipyme.
- Banco Central de Nicaragua (2004), Censo Económico Urbano del Banco Central de Nicaragua.
- Banco Central de Nicaragua (2006). Anuario de estadísticas económicas 2001-2006.
- Banco Central de Nicaragua (2009). Informe anual.
- Banco Mundial (2002). *Nicaragua reporte*

- de pobreza. *Desafíos y oportunidades para la reducción de la pobreza. Volumen I: Reporte principal*. Dirección sectorial de reducción de la pobreza y gestión económica, región de América Latina y el Caribe.
- Barquero, I. (2003). *El estado de competitividad de la micro, pequeña y mediana empresa*. PNUD.
- Barragán, L. M. (2001). *Caracterización de la oferta de servicios de desarrollo empresario*. Procape-GTZ.
- Barrera P., Ó. D. (2008). *El turismo rural comunitario en Nicaragua*. Programa Comercio y Pobreza en Latinoamérica-Nitelapan.
- Baulch, B & J. Hoddinott (2000). *Economic mobility and poverty dynamic in developing countries* (Frank Cass Publisher; Portland Oregon).
- Berry, A. (2002). *Valoración de políticas de apoyo a la pequeña empresa. Primera aproximación a una metodología regional*. BID.
- http://www.iadb.org/sds/MIC/publication/publication_159_2961_s.htm
- Bhatia, A. (2005). *El clima de negocios para PYME en América Central. ¿Cuáles son las prioridades para PYME?* IFC, World Bank Group.
- BID (2005). *El grupo BID y la pequeña y mediana empresa (1990-2004). Resultados de 15 años de trabajo*.
- Caldentey, P. (2005). *La financiación de las micro y Pymes, y los sistemas de garantía en el marco de los procesos de integración regional*. Exposición.
- Cardona A., M.; Zuluaga D. F.: C. G. C & C. Gómez (2004). *Diferencias y similitudes en las teorías del crecimiento económico*. Grupo de estudios sectoriales y territoriales, Departamento de Economía, Escuela de Administración Universidad EAFIT.
- Cepal (2005). *Panorama social de América Latina 2005*. Con base en datos de las

- encuestas de hogares de INEC 2001. *Nicaragua y I Congreso Centroamericano y de República Dominicana de Mujeres Empresarias.*
- Cepal (2006). *Políticas para el mejoramiento de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas a través del fortalecimiento de las redes empresariales.*
- Ciesu (2008). *Género, Pymes e innovación tecnológica en el Mercosur.*
- CPMEN (2008) Congreso Permanente de Mujeres Empresarias de Nicaragua, 2008, “La agenda económica de las mujeres empresarias” (a g e m e).
- Cimoli, M. (2007). *Cinco piezas de política de desarrollo productivo.* Cepal, Serie de Desarrollo Productivo, N° 176.
- Conapyme (2001). *Diagnóstico de la micro, pequeña y mediana empresa en Honduras.*
- Congreso Permanente de Mujeres Empresarias (2006). *Memoria del III Congreso de Mujeres Empresarias de*
- Comisión de Producción, Economía y Presupuesto de la Asamblea Nacional de Nicaragua (2009) *Dictamen de pleno consenso sobre la Ley de Promoción, Fomento y Desarrollo de las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas.*
- De Soto, H. (2000) *El misterio del capital: porqué el capitalismo funciona en el oeste y falla en el resto del mundo.* Basic books, New York, USA.
- Del Cid, A. L. (2007). *Racionalidad económica de las Mipymes y el comercio informal. ¿Qué relación existe entre las Mipymes y el desarrollo de los países?*
- Di Meglio, R. (2007). *Herramientas de la organización internacional del trabajo (OIT) en apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas.* OIT-CONO SUR.
- Dini, M.; Ferraro C. y C. Gasaly (2007).



Pymes y articulación productiva. Resultados y lecciones a partir de experiencias en América Latina. Cepal y GTZ.

Echeverry, P. R. (2001). *La Nueva ruralidad en Latinoamérica y el Caribe.* IICA-Cider, México.

Forstner, K. (2004). *Community Ventures and Access to Markets: the role of intermediaries in marketing rural tourism products development policy review*, 2004, 22 (5): 497-514.

Goldmark, L. (1996). *Servicios de desarrollo empresarial: un esquema de análisis.* BID.

Gómez, I. (2008). *Turismo y gestión territorial en Centroamérica. Claros y oscuros de un proceso acelerado.* Prisma, Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente.

Govaere, V. (2007). *La agenda complementaria de Nicaragua:*

promoviendo la inserción exitosa del país en los mercados internacionales. Universidad a Distancia de Costa Rica, Volumen 7, Número 2, marzo de 2007.

Gobierno de la República de Nicaragua, (2007b). *Lineamientos del Promipyme para política pública.*

Grigsby A & F. J. Pérez, (2007). "Rural Struc Program. Structural implications of economic liberalization on agriculture and rural development in Nicaragua. First phase: national synthesis", Magfor/ World Bank/ Nitlapan, January 2007, 148pp.

Grigsby A & F. J. Pérez (2009). *Peasant Strategies to Respond to Globalization's Structural Changes Second phase: households analysis.* World Bank/ Nitlapan, June 2009, 240pp.

Guaipaitín, C. (2003). *Observatorio Mipyme: compilación estadística para 12 países de la región.*



- Guaipatin, C. (2003). *Autoempleo y la microempresa*. Gobierno de la República de Nicaragua.
- Guerrero, L. (2002). *Diagnóstico de la micro, pequeña y mediana empresa en Honduras*. Conamipyme.
- Guimarães, J.; Avendaño N.; Lathrop, G.; & G. Dijkstra (2004). *Estrategia de reducción de la pobreza en Nicaragua: Cambio y continuidad*. La Haya, Institute of Social Studies.
- Haggarty, L. (2004). *El costo de constituir y operar una empresa en Centroamérica: oportunidades y opciones para reducirlo*. Banco Mundial.
- Incae-Presidencia de la República de Nicaragua (2007a). "El gobierno y Daniel con ánimo de Nación, con cariño a Nicaragua". Octubre 2007.
- Incae-Presidencia de la República de Nicaragua (2007b). "Luchar juntos contra el hambre, la pobreza y la corrupción". Junio de 2007.
- INEC (2005). *Informe general sobre encuesta de hogares para medición del empleo*.
- INEC-Banco Mundial (2003). *Nicaragua: reporte de pobreza. Aumentando el bienestar y reduciendo la vulnerabilidad*.
- Inide (2007). Encuesta Nacional de hogares sobre medición del nivel de vida 2005. Perfil y características de los pobres en Nicaragua, 2005.
- Inide, 2007. Índice de pobreza general en Nicaragua. Instituto Nacional de Información para el Desarrollo. Managua, Nicaragua.
- Inide, (2007a). La calidad del empleo y la desigualdad en la distribución. Instituto Nacional de Información para el Desarrollo. Managua, Nicaragua.
- Kantis, H. (2004). Desarrollo emprendedor. América Latina y la experiencia internacional. BID.

- Kerkhoff, F. (2003). Honduras: competitividad de las Mipymes.
- Kerner, I. (1999). *¿De limosnas al mercado de servicios? El fomento de la Mipyme en Centroamérica: tendencias en los conceptos de organismos seleccionados de la cooperación de desarrollo*. Presentación del estudio.
- Klibanoff, P. & J. Mordouch (1995). "Decentralization, Externalities and Efficiency" The Review of Economic Studies Vol 62, No. 2 (April, 1995).
- KUAN Consulting (2009) Diagnóstico para la identificación y formulación del programa "Turismo Rural Sostenible en Centroamérica", Sistema de Integración Centroamericana SICA, Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Lacayo, J. (2002). *Mipyme en Nicaragua*.
- Lahera, E. (2004). *Capital institucional y desarrollo productivo. Un enfoque de políticas públicas*. Cepal.
- Llisterri, J.J. (2007). *Alternativas operativas de sistemas de garantías de crédito para la Mipyme*. BID.
- Mitchell, J. & P. Muckosy (2008). *A misguided quest: community-based tourism in Latin America*. Overseas Development Institute.
- Narváez, E. (2001). *Competitividad industrial y tipología de productores de calzado en Nicaragua. Los casos de Managua, Masaya y Granada*. Nortedur, Christian AID y Nitlapan.
- OIT (2004). *Desarrollo de la pequeña empresa. Introducción al desafío representado por la elaboración de políticas*.
- Paniagua, G. (2006). *Desarrollo de la Mipyme, políticas de apoyo y Cafa en América Central*. Banco Mundial, Cenpromype y Fundes.
- Pérez, F. J. (2005). *Efectos de la regularización de tierras en las*

dinámicas agrarias de las comunidades indígenas en Alta Verapaz. Ohio University, OH, USA.

Making Tourism Work For The Poor
A review of experience Practice Pro-Poor Tourism Partnership.

Pérez, F. J. (2009). Monitoreo de impactos DR-Cafta en la agricultura campesina centroamericana y en la tenencia de la tierra: el caso de Nicaragua. Coalición Internacional por la tierra – Congecoop, Guatemala.

Presidencia de la República de Nicaragua (2006). "Decreto N° 48-2006 para la creación de las comisiones nacionales sectoriales de las micro, pequeñas y medianas empresas". Publicado en *La Gaceta* N° 160, del 17 de agosto de 2006.

Pérez, F. J. (2009a). *Lessons of Value Chain Upgrading in Nicaragua. From Down-trading to Upgrading: Reducing Poverty in Latin America Using a Value Chain Approach* Washington, DC. Trade and Poverty Research Program, Overseas Development Institute (ODI)-ASPEN Network of Development Entrepreneurs-Root-Change.

Presidencia de la República de Nicaragua (2008) Artículo 3, del Reglamento de la Ley Mipyme; -clasificación de Mipymes.

Presidencia de la República de Nicaragua, 1996. Plan Nacional para el Desarrollo Sostenible 1996-2000.

Promipyme (2006). Programa sectorial de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa. Managua, Mific.

Pinto, J.A. (2006). *Mipyme: Baluarte en lucha contra la pobreza.*

Promipyme (2007). *Documento general del programa, 2007-2017.* Volumen I. Gobierno de Nicaragua.

PPT- Ashley, C; Roe, D; & H. Goodwin (2001a) Pro-Poor Tourism Strategies:

- Promipyme (2007a). *Estrategia de implementación 2007-2017*. Volumen II. Gobierno de Nicaragua.
- Revista Nueva Sociedad (2008). Número 218, noviembre-diciembre de 2008, en: <www.nuso.org>.
- Romero, J. & G. Ferrero (2004). *Desarrollo Rural en Nicaragua: del consenso teórico hacia un plan de acción*. Romero J. & G. Ferrero Editores. Editorial Desclee, Bilbao, España.
- Romero J., W. & G. (2008). *Las Mipymes de la rama madera-muebles en Nicaragua. Estudio de caso*. Programa Comercio y Pobreza en Latinoamérica.
- Sieca (2007). *Estadísticas de comercio exterior de Centroamérica*.
- Sieca (2007). *Secretaría de Integración Económica Centroamericana*. <http://www.sieca.org.gt/site/>
- Solórzano, O. (2007). *Informe del ministro del Mifc en la inauguración del Programa Microcrédito Justo, Usura Cero, en la ciudad de Managua*. Septiembre de 2007.
- Torres, M. (2006). *Microempresa, pobreza y empleo en América Latina y el Caribe. Una propuesta de trabajo*. OEA.
- Trejos, J. D. (2002). *La mujer microempresaria en Honduras. Evolución, importancia y características a finales de los años noventa*. Proyecto Centroamericano de Apoyo a Programas de Microempresa (Promicro) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Vega, M. (2006). *Iniciativa de una estrategia de institucionalización y mecanismos de coordinación entre el sector público y privado*. Managua. Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (Mifc).



Ventura, V. (2005). Los impactos de los acuerdos de comercio en la equidad de género: el estado del debate en América Latina para integrar la dimensión de género en los estudios de comercio y política comercial. En: *Working Paper*, N° 37, Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN), julio de 2005.

Vuskovic, I. (2007). "Mipyme y salario mínimo", en: *La Nacional*, Chile, 22 de junio de 2007.

Zevallos, E. (2003). *Micro, pequeñas y medianas empresas en América Latina*. Revista de la Cepal, N° 79.

Zevallos E. (2007). *Restricciones del entorno a la competitividad empresarial en América Latina*. Fundes.



POWER
Batteries



Foto: Myurel Marena Vásquez R.

Cuando se aborda la política comercial, se hace énfasis en los nuevos mercados abiertos y en las nuevas cuotas obtenidas en cada uno de los tratados firmados (CA-4, México, República Dominicana, Chile, EE.UU, Taiwan, Panamá, UE). Deliberadamente, se obvia discutir los cambios que se generan en los mercados domésticos con la firma de acápites de protección o de atracción de inversión extranjera. De igual manera, no ha quedado explícito cuál es la agenda de competitividad que impulsará el Estado para preparar al país ante cada una de las fases de liberalización de cada TLC.

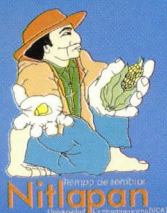
El presente texto explora las adaptaciones que han realizado las Mipymes en el contexto de globalización de nuestra economía, en la cual se confrontan

productos de alta calidad y tecnología con productos artesanales y semiartesanales producidos por la micro, pequeña y mediana industria nacional; en donde, además, los mercados tienden a ser gobernados por una o por un grupo de firmas, lo que hace que "la mano invisible del mercado" sea ineficaz e ineficiente.

Las pautas para el debate sobre la agenda complementaria de competitividad son el resultado de exploraciones con Mipymes de muebles, panaderías, turismo comunitario y mujeres empresarias, las cuales demandan una discusión no sólo de la agenda de competitividad, sino, además, de la regulación de monopolios y de oligopolios, de la definición misma de las Mipymes y de los órganos de atención del Estado a este sector.



ISBN 978-99924-0-972-5

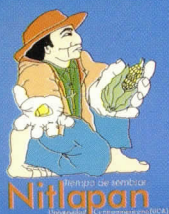


Cuando se aborda la política comercial, se hace énfasis en los nuevos mercados abiertos y en las nuevas cuotas obtenidas en cada uno de los tratados firmados (CA-4, México, República Dominicana, Chile, EE.UU, Taiwan, Panamá, UE). Deliberadamente, se obvia discutir los cambios que se generan en los mercados domésticos con la firma de acápites de protección o de atracción de inversión extranjera. De igual manera, no ha quedado explícito cuál es la agenda de competitividad que impulsará el Estado para preparar al país ante cada una de las fases de liberalización de cada TLC.

El presente texto explora las adaptaciones que han realizado las Mipymes en el contexto de globalización de nuestra economía, en la cual se confrontan

productos de alta calidad y tecnología con productos artesanales y semiartesanales producidos por la micro, pequeña y mediana industria nacional; en donde, además, los mercados tienden a ser gobernados por una o por un grupo de firmas, lo que hace que "la mano invisible del mercado" sea ineficaz e ineficiente.

Las pautas para el debate sobre la agenda complementaria de competitividad son el resultado de exploraciones con Mipymes de muebles, panaderías, turismo comunitario y mujeres empresarias, las cuales demandan una discusión no sólo de la agenda de competitividad, sino, además, de la regulación de monopolios y de oligopolios, de la definición misma de las Mipymes y de los órganos de atención del Estado a este sector.



ISBN 978-99924-0-972-5

